Rechtliche Leitplanken kommunaler Wärmeplanung

Prof. Dr. Matthias Knauff, LL.M. Eur.

FRIEDRICH-SCHILLER-
UNIVERSITÄT
JENA

I. Einleitung

- „*Was ist kommunale Wärmeplanung?*
  Die kommunale Wärmeplanung ist ein langfristiger und strategisch angelegter Prozess mit dem Ziel einer weitgehend klimaneutralen Wärmeversorgung bis zum Jahr 2045. Sie ist als integraler und eigenständiger Teil der kommunalen Energieleitplanung zu verstehen. Grundsätzlich sollte die Wärmeplanung das gesamte Gemeindegebiet umfassen und die privaten Wohngebäude, die kommunalen Liegenschaften und die gewerblichen Gebäude darstellen.“
  https://www.klimaschutz-niedersachsen.de/zielgruppen/kommunen/kommunale-waermeplanung.php
- zentrale Bedeutung im Verhältnis zum novellierten GEG

II. Klimaschutzrechtlicher Rahmen

1. Europarecht

- Verordnung (EU) 2018/842 zur Festlegung verbindlicher nationaler Jahresziele für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen im Zeitraum 2021 bis 2030 als Beitrag zu Klimaschutzmaßnahmen zwecks Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen von Paris (Lastenteilungs-Verordnung)
    - Geltung für Gebäudesektor
    - keine spezifischen Vorgaben

- Verordnung (EU) 2018/1999 über das Governance-System für die Energieunion und für den Klimaschutz (Governance-Verordnung)
  - Dekarbonisierung (auch) des Gebäudesektors
  - integrierte nationale Energie- und Klimapläne
  - integrierte Berichterstattung bzgl. Ziele
- Verordnung (EU) 2021/1119 zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität (Europäisches Klimagesetz)
  - Treibhausgasneutralität bis 2050
  - Senkung des Treibhausgasausstoßes um 55 % bis 2030

2. *Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG)*

- Änderung bevorstehend: Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes v. 11.9.2023 (BT-Drs. 20/8290)
- § 4 Abs. 1 KSG

  Zur Erreichung der nationalen Klimaschutzziele nach § 3 Absatz 1 werden jährliche Minderungsziele durch die Vorgabe von Jahresemissionsmengen für die folgenden Sektoren festgelegt: …
  4. Gebäude, …
  Die Emissionsquellen der einzelnen Sektoren und deren Abgrenzung ergeben sich aus Anlage 1. …

- Nr. 3 Anlage 1 KSG

  Gebäude = Verbrennung von Brennstoffen in: Handel und Behörden; Haushalten. Sonstige Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Verbrennung von Brennstoffen (insbesondere in militärischen Einrichtungen)

- sektorspezifische Minderungsziele gem. Anlage 2 KSG

Jahresemissionsmenge in Millionen Tonnen CO_2-Äquivalent	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Gebäude	118	113	108	102	97	92	87	82	77	72	67

3. *Landesklimaschutzrecht: Bsp. ThürKlimaG*

- § 8 Kommunaler Klimaschutz und öffentliche Fernwärmeversorgung

(3) Landkreise und Gemeinden können Wärmeanalysen und darauf aufbauende Wärmekonzepte erstellen. Eine Wärmeanalyse soll als Mindestanforderung eine grobe Einschätzung der im jeweiligen Gemeindegebiet anfallenden Wärmeenergiebedarfe beinhalten. Dabei sind sowohl Energiequellen als auch anfallende Abwärme quartiersbezogen zu betrachten. Darauf aufbauende Wärmekonzepte sollen Maßnahmen zur Reduzierung und klimaschonenden Deckung des Wärmeenergiebedarfs, bevorzugt quartiersbezogen, aufzeigen. Die Wärmekonzepte sind Teil der Klimaschutzstrategie nach Absatz 2.
(4) Zur Erstellung der Klimaschutzstrategien sowie Wärmeanalysen und -konzepte nach den Absätzen 2 und 3 übermittelt das Thüringer Landesamt für Statistik den Gemeinden und Landkreisen die erforderlichen und verfügbaren Energiedaten. Die übermittelten Daten dürfen nur zum Zwecke der Erstellung der Klimastrategien sowie Wärmeanalysen und -konzepte nach den Absätzen 2 und 3 verarbeitet und genutzt werden. Dabei ist sicherzustellen, dass personenbezogene Daten sowie Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse gewahrt bleiben.

(5) Ein Fernwärmeversorgungsunternehmen ist jede natürliche oder juristische Person, die Dritte als Letztverbraucher über ein öffentliches Wärmenetz im Sinne des § 2 Nr. 32 des Kraft-Wärme-Kopplungsgesetzes vom 21. Dezember 2015 (BGBl. I S. 2498) in der jeweils geltenden Fassung mit Wärme versorgt. Fernwärmeversorgungsunternehmen nach Satz 1 sind verpflichtet, ein Konzept für ihr Wärmenetz zu entwickeln, das an dem Ziel der nahezu klimaneutralen Wärmeversorgung bis zum Jahr 2040 ausgerichtet ist und in dem auch die gegebenenfalls erforderlichen Durchführungsschritte für den Zeitraum bis zum Jahr 2040 dargelegt werden. Die Konzepte nach Satz 2 sind nach ihrer Erstellung, spätestens jedoch vier Jahre nach Inkrafttreten dieses Gesetzes, der zuständigen Behörde vorzulegen und zu veröffentlichen, damit die Konzepte bei Maßnahmen entsprechend den Absätzen 2 und 3 sowie nach § 9 und im Rahmen der Raumordnung und Bauleitplanung berücksichtigt werden können. Die Konzepte nach Satz 2 sind mindestens alle zehn Jahre zu überarbeiten.

- § 9 Klimaneutraler Gebäudebestand

  (1) Das Land strebt bis zum Jahr 2050 einen nahezu klimaneutralen Gebäudebestand an. …

III. Entwurf eines Gesetzes für die Wärmeplanung und zur Dekarbonisierung der Wärmenetze

- 35 §§ + 3 Anlagen

1. Ziele

- BT-Drs. 20/8654:
  - Es „ist als zweite Säule einer effizienten und treibhausgasneutralen Wärmeversorgung die leitungsgebundene Wärmeversorgung über Wärmenetze weiter verstärkt und beschleunigt auszubauen und sind Wärmenetze bis spätestens 2045 vollständig auf die Nutzung erneuerbarer Energien und unvermeidbarer Abwärme umzustellen.“

- „Den Städten und Gemeinden kommt für das Gelingen der Wärmewende eine entscheidende Rolle zu. Die relevanten Weichenstellungen werden nicht nur auf Bundes- und Landesebene, sondern insbesondere vor Ort getroffen. Die langfristigen und strategischen Entscheidungen darüber, wie die Wärmeversorgung organisiert und in Richtung Treibhausgasneutralität transformiert wird und welche Infrastrukturen dazu notwendig sind, müssen vorbereitet, mit betroffenen Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen diskutiert, beschlossen und anschließend umgesetzt werden. Dieser Prozess, der als Wärmeplanung bezeichnet wird, soll mit diesem Gesetz einen einheitlichen Rahmen erhalten.“
- „Allein die Förderung und Verbesserung der Planungssicherheit durch die Wärmeplanung reicht jedoch nicht aus, um die Wärmeinfrastruktur schnell genug in der Fläche auszubauen und sie gleichzeitig zu dekarbonisieren. Hierzu bedarf es ergänzend einheitlicher ordnungsrechtlicher Vorgaben an die Betreiber von Wärmenetzen.“

- normative Umsetzung
  - § 1 Ziel des Gesetzes

    Ziel dieses Gesetzes ist es, einen wesentlichen Beitrag zur Umstellung der Erzeugung von sowie der Versorgung mit Raumwärme, Warmwasser und Prozesswärme auf erneuerbare Energien, unvermeidbare Abwärme oder einer Kombination hieraus zu leisten, zu einer kosteneffizienten, nachhaltigen, sparsamen, bezahlbaren, resilienten sowie treibhausgasneutralen Wärmeversorgung bis spätestens zum Jahr 2045 (Zieljahr) beizutragen und Endenergieeinsparungen zu erbringen. Die Länder können ein früheres Zieljahr bestimmen, das im Rahmen der Umsetzung dieses Gesetzes zu Grunde zu legen ist.

- § 2 Ziele für die leitungsgebundene Wärmeversorgung

  (1) Der Anteil von Wärme aus erneuerbaren Energien, aus unvermeidbarer Abwärme oder einer Kombination hieraus an der jährlichen Nettowärmeerzeugung in Wärmenetzen soll im bundesweiten Mittel ab dem 1. Januar 2030 50 Prozent betragen.

  - näher §§ 29 ff.

  (2) Wärmenetze sollen zur Verwirklichung einer möglichst kosteneffizienten klimaneutralen Wärmeversorgung ausgebaut werden und die Anzahl der Gebäude, die an ein Wärmenetz angeschlossen sind, soll signifikant gesteigert werden.

2. *Realisierung*

- § 4 Pflicht zur Wärmeplanung

  (1) Die Länder sind verpflichtet sicherzustellen, dass auf ihrem Hoheitsgebiet Wärmepläne nach Maßgabe
  dieses Gesetzes spätestens bis zu den in Absatz 2 genannten Zeitpunkten erstellt werden.
  (2) Wärmepläne sind zu erstellen
  1. spätestens bis zum Ablauf des 30. Juni 2026 für alle bestehenden Gemeindegebiete, in denen zum 1. Januar 2024 mehr als 100 000 Einwohner gemeldet sind, sowie
  2. spätestens bis zum Ablauf des 30. Juni 2028 für alle bestehenden Gemeindegebiete, in denen zum 1. Januar 2024 100 000 Einwohner oder weniger gemeldet sind. …

- § 5 Bestehender Wärmeplan

  (1) Die Pflicht zur Durchführung einer Wärmeplanung nach § 4 Absatz 1 ist nicht für ein beplantes Gebiet anzuwenden, für das spätestens zum Ablauf der in § 4 Absatz 2 genannten Umsetzungsfristen auf Grundlage von und im Einklang mit Landesrecht ein Wärmeplan erstellt und veröffentlicht wurde.

3. Wesentliche Verfahrensvorgaben

- § 13 Ablauf der Wärmeplanung
  - Schritte gem. §§ 14 ff.
  - § 7 Beteiligung der Öffentlichkeit, von Trägern öffentlicher Belange, der Netzbetreiber sowie weiterer natürlicher oder juristischer Personen
  - sofern landesrechtlich vorgesehen gem. § 22 Vereinfachtes Verfahren für die Wärmeplanung
  - (überschaubare) Erleichterungen für Gemeinden < 45000 Einwohner gem. § 21

- § 14 Eignungsprüfung und verkürzte Wärmeplanung
  - Identifikation von Teilgebieten, die sich mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht für eine Versorgung durch ein Wärmenetz oder ein Wasserstoffnetz eignen
  - dann verkürzte Wärmeplanung und Ausweis im Wärmeplan als voraussichtliches Gebiet für die dezentrale Wärmeversorgung

- § 15 Bestandsanalyse
  - auf Grundlage umfassender Datenerhebungen gem. Anlage 1 i.V.m. §§ 10 ff.
  - Berücksichtigung, §§ 8 f.
    - bestehende Energieinfrastrukturplanungen
    - Transformationspläne oder Machbarkeitsstudien im Sinne der Richtlinie für die Bundesförderung für effiziente Wärmenetze „BEW“ vom 1. August 2022 (BAnz AT 18.08.2022 B1)
    - Wärmenetzausbau- und -dekarbonisierungsfahrpläne nach § 32
    - außerdem: § 9 (3) „Die planungsverantwortliche Stelle beachtet die allgemeinen physikalischen, technischen und energiewirtschaftlichen Grundsätze sowie wissenschaftlich fundierte Annahmen zur Energieträgerverfügbarkeit und zu voraussichtlichen Preisentwicklungen.“

- § 16 Potenzialanalyse

  (1) Im Rahmen der Potenzialanalyse ermittelt die planungsverantwortliche Stelle quantitativ und räumlich differenziert die im beplanten Gebiet vorhandenen Potenziale zur Erzeugung von Wärme aus erneuerbaren Energien, zur Nutzung von unvermeidbarer Abwärme und zur zentralen Wärmespeicherung. …

  (2) Die planungsverantwortliche Stelle schätzt die Potenziale zur Energieeinsparung durch Wärmebedarfsreduktion in Gebäuden sowie in industriellen oder gewerblichen Prozessen ab.

  - Anlage 2 unter II.: „Die Darstellung der Potenziale im Wärmeplan erfolgt mit dem Ziel, Wärmeversorgern und -verbrauchern möglichst konkrete Anhaltspunkte zu geben, welche Energiequellen sie in vertiefenden Analysen und Planungen genauer untersuchen sollten.“

- § 17 Zielszenario

  (1) Im Zielszenario beschreibt die planungsverantwortliche Stelle für das beplante Gebiet als Ganzes … die langfristige Entwicklung der Wärmeversorgung …

  - Anlage 2 unter III.: Das Zielszenario nach § 17 beschreibt anhand der nachfolgenden Indikatoren, wie das Ziel einer auf erneuerbaren Energien oder der Nutzung von unvermeidbarer Abwärme basierenden Wärmeversorgung erreicht werden soll. Die Indikatoren sind, soweit nicht im Folgenden etwas anderes bestimmt wird, für das beplante Gebiet als Ganzes und jeweils für die Jahre 2030, 2035, 2040 und 2045 anzugeben.

Die Indikatoren sind:

1. der jährliche Endenergieverbrauch der gesamten Wärmeversorgung in Kilowattstunden pro Jahr, differenziert nach Endenergiesektoren und Energieträgern,
2. die jährliche Emission von Treibhausgasen im Sinne von § 2 Nummer 1 des Bundes-Klimaschutzgesetzes der gesamten Wärmeversorgung des beplanten Gebiets in Tonnen Kohlendioxid-Äquivalent,
3. der jährliche Endenergieverbrauch der leitungsgebundenen Wärmeversorgung nach Energieträgern in Kilowattstunden pro Jahr und der Anteil der Energieträger am gesamten Endenergieverbrauch der leitungsgebundenen Wärmeversorgung in Prozent,
4. der Anteil der leitungsgebundenen Wärmeversorgung am gesamten Endenergieverbrauch der Wärmeversorgung in Prozent,
5. die Anzahl der Gebäude mit Anschluss an ein Wärmenetz und deren Anteil an der Gesamtheit der Gebäude im beplanten Gebiet in Prozent,
6. der jährliche Endenergieverbrauch aus Gasnetzen nach Energieträgern in Kilowattstunden pro Jahr und der Anteil der Energieträger am gesamten Endenergieverbrauch der gasförmigen Energieträger in Prozent,
7. die Anzahl der Gebäude mit Anschluss an ein Gasnetz und deren Anteil an der Gesamtheit der Gebäude im beplanten Gebiet in Prozent.

- # § 18 Einteilung des beplanten Gebiets in voraussichtliche Wärmeversorgungsgebiete

  (1) … Hierzu stellt die planungsverantwortliche Stelle mit dem Ziel einer möglichst kosteneffizienten Versorgung des jeweiligen Teilgebiets auf Basis von Wirtschaftlichkeitsvergleichen jeweils differenziert für die Betrachtungszeitpunkte nach Absatz 3 dar, welche Wärmeversorgungsart sich für das jeweilige beplante Teilgebiet besonders eignet. Besonders geeignet sind Wärmeversorgungsarten, die im Vergleich zu den anderen in Betracht kommenden Wärmeversorgungsarten geringe Wärmegestehungskosten, geringe Realisierungsrisiken, ein hohes Maß an Versorgungssicherheit und geringe kumulierte Treibhausgasemissionen bis zum Zieljahr aufweisen. …
  (2) Ein Anspruch Dritter auf Einteilung zu einem bestimmten voraussichtlichen Wärmeversorgungsgebiet besteht nicht. Aus der Einteilung in ein voraussichtliches Wärmeversorgungsgebiet entsteht keine Pflicht, eine bestimmte Wärmeversorgungsart tatsächlich zu nutzen oder bereitzustellen.
  (3) Die Einteilung des beplanten Gebiets in voraussichtliche Wärmeversorgungsgebiete erfolgt für die Betrachtungszeitpunkte der Jahre 2030, 2035 und 2040.
  - Anlage 2 unter IV.: „Sofern sich [ein] Teilgebiet weder für die Versorgung über ein Wärmenetz noch über ein Wasserstoffnetz eignet, wird es als voraussichtliches Gebiet für die dezentrale Wärmeversorgung kartografisch dargestellt.“

- § 19 Darstellung der Wärmeversorgungsarten für das Zieljahr

  (1) Die planungsverantwortliche Stelle stellt … die für das beplante Gebiet möglichen Wärmeversorgungsarten für das Zieljahr dar. Hierzu zeigt sie auf, aus welchen Elementen eine Wärmeversorgung ausschließlich auf Grundlage von Wärme aus erneuerbaren Energien oder aus unvermeidbarer Abwärme innerhalb des beplanten Gebiets bis zum Zieljahr bestehen kann.

  - Anlage 2 unter V.: Es „soll die Eignung der einzelnen beplanten Teilgebiete für eine Versorgung insbesondere als Wahrscheinlichkeit ausgedrückt werden. Diese reicht von „sehr wahrscheinlich geeignet“ über „wahrscheinlich geeignet“ und „wahrscheinlich ungeeignet“ bis zu „sehr wahrscheinlich ungeeignet“.“

- § 20 Umsetzungsstrategie

  (1) … entwickelt die planungsverantwortliche Stelle eine Umsetzungsstrategie mit von ihr unmittelbar selbst zu realisierenden Umsetzungsmaßnahmen, mit denen das Ziel der Versorgung mit ausschließlich aus erneuerbaren Energien oder aus unvermeidbarer Abwärme erzeugter Wärme bis zum Zieljahr erreicht werden kann.

  (2) … kann die planungsverantwortliche Stelle … Vereinbarungen zur Umsetzung mit den betroffenen Personen oder Dritten abschließen.

  …

  - Anlage 2 unter VI. sieht eine detaillierte Darstellung von Umsetzungsmaßnahmen einschl. Wirkungen und finanzieller Aspekte vor

4. Wärmeplan

- § 23 Wärmeplan

  (1) Die planungsverantwortliche Stelle fasst die wesentlichen Ergebnisse der Wärmeplanung im Wärmeplan zusammen. Sie dokumentiert den Zeitpunkt der Fertigstellung der Wärmeplanung.
  (2) Die Ergebnisse der Eignungsprüfung, der Bestandsanalyse und der Potenzialanalyse, das Zielszenario, die Einteilung des beplanten Gebiets in voraussichtliche Wärmeversorgungsgebiete, die Darstellung der Wärmeversorgungsart für das Zieljahr sowie die Umsetzungsmaßnahmen sind wesentlicher Teil des Wärmeplans. Sie werden nach Maßgabe der Anlage 2 dargestellt.
  (3) Der Wärmeplan wird durch das nach Maßgabe des Landesrechts zuständige Gremium oder die zuständige Stelle beschlossen und anschließend im Internet veröffentlicht.
  (4) Der Wärmeplan hat keine rechtliche Außenwirkung und begründet keine einklagbaren Rechte oder Pflichten.

- Genehmigung gem. Landesrecht, § 24
- Fortschreibungsgebot, § 25
- Konsequenz:
  - § 26 Entscheidung über die Ausweisung als Gebiet zum Neu- oder Ausbau von Wärmenetzen oder als Wasserstoffnetzausbaugebiet

    (1) Unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Wärmeplanung nach § 23 und unter Abwägung der berührten öffentlichen und privaten Belange gegen- und untereinander kann die planungsverantwortliche Stelle oder eine andere durch Landesrecht hierzu bestimmte Stelle eine Entscheidung über die Ausweisung eines Gebiets zum Neu- oder Ausbau von Wärmenetzen oder als Wasserstoffnetzausbaugebiet nach § 71 Absatz 8 Satz 3 oder nach § 71k Absatz 1 Nummer 1 des Gebäudeenergiegesetzes treffen. Die Entscheidung erfolgt grundstücksbezogen.
    (2) Ein Anspruch auf Einteilung eines Grundstücks zu einem Gebiet nach Absatz 1 besteht nicht.

- § 27 Rechtswirkung der Entscheidung

  (1) Bei der Entscheidung über die Ausweisung als Gebiet zum Neu- oder Ausbau von Wärmenetzen oder als Wasserstoffnetzausbaugebiet nach § 26 handelt es sich um eine Entscheidung nach § 71 Absatz 8 Satz 3 und § 71k Absatz 1 Nummer 1 des Gebäudeenergiegesetzes.

  (2) Die Entscheidung über die Ausweisung eines Gebiets als Gebiet zum Neu- oder Ausbau von Wärmenetzen oder als Wasserstoffnetzausbaugebiet bewirkt keine Pflicht, eine bestimmte Wärmeversorgungsart tatsächlich zu nutzen oder eine bestimmte Wärmeversorgungsinfrastruktur zu errichten, auszubauen oder zu betreiben.

IV. Abschlussfragen

- Vollziehbarkeit?
- Planungssicherheit?
- Rechtsschutz?
- Klimaschutzwirksamkeit?
- Zusammenspiel mit BEHG/EU-ETS II?
- Wettbewerb in der Wärmeversorgung?

Vielen Dank
für Ihre Aufmerksamkeit!

Kontakt: matthias.knauff@uni-jena.de