

AGFW-Stellungnahme

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes, des Kraft-Wärme-Kopplungsgesetzes, des Energiewirtschaftsgesetzes und weiterer energierechtlicher Vorschriften

Frankfurt am Main, 7. November 2018

Das Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz ist ein bewährtes und erfolgreiches Instrument, welches einen bedeutenden Beitrag für die Energiewende und zur Erreichung der Klimaziele auf nationaler und europäischer Ebene leisten kann.

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf wird beabsichtigt, einige zentrale Aspekte des gesetzlichen Rahmens der KWK anzupassen. Damit gehen Auswirkungen auf Rechts- und Planungssicherheit für bestehende und geplante KWK-Systeme einher, welche den Zielen des Gesetzes teilweise entgegenwirken.

Vor diesem Hintergrund sieht der AGFW die Notwendigkeit für einen Teil der vom BMWi vorgeschlagenen Anpassungen im KWKG nicht (Positive Ausnahme: beihilferechtliche Genehmigung zur reduzierten EEG-Umlage für KWK-Neuanlagen). So sollten beispielsweise Regelungsaspekte, für die kein akuter Handlungsbedarf besteht, bevorzugt im Rahmen einer grundsätzlichen KWKG-Novelle geklärt werden.

Die Neuerrichtung oder Modernisierung von KWK-Systemen, zu denen auch Wärmenetze, Wärmespeicher und Power-to-Heat-Anlagen gehören, sind Projekte mit langen Vorlaufzeiten und hohen Investitionssummen. Damit diese Projekte realisiert werden können, bedarf es schon heute eines politischen Signals für eine Verlängerung und Stärkung der Effizienztechnologie KWK.

Handlungsbedarf

1. Bestandsanlagen im Markt halten

Sachgerechte Anpassung der Fördersätze und Berücksichtigung der tatsächlichen Gegebenheiten von Bestandsanlagen und aktuellen wirtschaftlichen Entwicklungen.

2. Erhalt der Kumulierung von Fördermitteln

Ein generelles Kumulierungsverbot ist beihilferechtlich nicht erforderlich und verhindert Projekte in Ländern und Kommunen.

3. Verzicht auf neuen KWK-Anlagenbegriff – Umstellung von Kohle auf Gas ermöglichen

Die Neudefinition des Anlagenbegriffs würde den Anlagenneubau sowie den Zugang von Dampfsammelschienen zu Modernisierungen und einen Wechsel von Kohle auf Gas deutlich erschweren. Die etablierte bilanzielle Anlagendefinition gemäß Branchenregelwerk AGFW FW 308 ist beizubehalten.

4. Neues Redispatch-Regime für KWK-Anlagen – Anpassungen notwendig

Einbeziehung der tatsächlichen Kostenstrukturen bei KWK-Anlagen (Strom- und Wärmemarkt) um eine diskriminierungsfreie Regelung zu gewährleisten. Gleichzeitig Anpassung des § 13 Abs. 6a EnWG (Nutzen-statt Abregeln) in das Energiesammelgesetz mit aufnehmen, um Flexibilitätspotenziale zu heben.

5. Kontinuität gewährleisten: Verlängerung Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz

Verlängerung der Laufzeit des bestehenden Kraft-Wärme-Kopplungsgesetzes bis 2025.

Handlungsbedarf im Einzelnen

1. KWK-Bestandsanlagen im Markt halten

Die Bestandsanlagenförderung ist ein wichtiger Baustein zur Erreichung der Ziele des Gesetzes. Vor diesem Hintergrund ist eine Verlängerung der Bestandsanlagenförderung bis Ende 2022 grundsätzlich in Betracht zu ziehen. Dabei sollte die Angemessenheit der Förderung in den zeitlich vorgesehenen Abständen überprüft und angepasst werden.

Laut Gesetzentwurf soll der Fördersatz für KWK-Bestandsanlagen von derzeit 1,5 ct/kWh ab dem 01.01.2019, je nach Leistungsklasse, deutlich abgesenkt werden. Dies würde bei einem Großteil der betroffenen KWK-Anlagen zu fehlenden Deckungsbeiträgen führen, da die zugrunde gelegten Wirtschaftlichkeitsberechnungen nicht der derzeitigen wirtschaftlichen Gesamtlage für Bestandsanlagen entsprechen.

Zu niedrige Fördersätze bergen zudem die Gefahr, dass KWK-Anlagen zugunsten deutlich weniger effizienter ungekoppelter Strom- und Wärmeerzeuger z. T. mit Kohle- oder Ölfeuerung abgeschaltet werden.

Die Fördersätze sollten sich an realistischen Werten für Bestandsanlagen, insbesondere bei Wirkungsgrad und Betriebskosten, orientieren. Um die Konsistenz mit vorherigen Analysen und insb. dem Evaluierungsbericht zum KWKG aufrechtzuerhalten sind die Leistungsklassen beizubehalten.

Im Weiteren ist die kategorische Beschränkung der Bestandsanlagenförderung auf Anlagen ohne bzw. einem Eigenversorgungsanteil unter 1 % nicht nachvollziehbar und wird auch durch die Evaluierung nicht gestützt. Vor allem wären insbesondere kommunale Querverbundunternehmen mit kleinen und mittelgroßen KWK-Anlagen negativ beeinträchtigt, da diese eine tendenziell höhere Eigenversorgung aufweisen z. B. durch Elektrobus-Flotten oder Straßenbeleuchtung. Eine Änderung der bisherigen Regelung schwächt das Vertrauen in die Investitionssicherheit immens und verhindert weitere Investitionen in KWK-Anlagen. Alternativ sollte ein Schwellenwert von 5 % Eigenversorgung festgelegt werden, der die Problematik entschärfen würde.

AGFW Empfehlung:

- Beibehaltung der Leistungsklassen analog zur Evaluierung des KWKG.
- Anpassung der Fördersätze in den Leistungsklassen: 2 MW – 200 MW (1,5 ct/kWh); 200 MW – 450 MW (1,0 ct/kWh); größer 450 MW (0,7 ct/kWh).
- Verlängerung der Bestandsanlagenförderung bis Ende 2022.
- Beibehaltung der Regelung zur Eigenversorgung. Alternativ Heraufsetzung des Schwellenwertes auf 5 %.

2. Erhalt der Kumulierung von Fördermitteln

Der Gesetzgeber beabsichtigt, die Kumulierung von KWK-Zuschlägen und Investitionszuschüssen außer für ganz kleine Anlagen zu verbieten. Jede, auch von der Politik gewollte Kumulierung, wäre dann rechtswidrig. Kumulierungen sind gegenwärtig gem. § 7 Abs. 6 und § 13 Abs. 3 KWKG erlaubt, soweit es hierdurch nicht zu einer Überförderung der Anlage kommt. Entsprechend den beihilferechtlichen Vorgaben darf die kumulierte Förderung die Differenz zwischen Gesamtgestehungskosten der Stromerzeugung und dem Marktpreis nicht überschreiten. Für Ausschreibungsanlagen gilt § 19 Abs. 7 KWKAusV.

Die Kumulierungsmöglichkeit ist EU-seitig erlaubt. Eine Überförderung ist auszuschließen. Dies kann einfach und nach bewährten Rechenmethoden nachgewiesen werden. Ein Nachweis der Förderfähigkeit durch den Fördernehmer reicht dabei vollkommen aus und ist in der

Praxis bereits erprobt und wird in den Bundesländern Thüringen, Bayern und Sachsen erfolgreich angewendet. Dies kann von den ländereigenen Prüfbehörden bestätigt werden.

Von einem verfassungsrechtlichen Rückwirkungsverbot wären bereits genehmigte EFRE-Projekte betroffen: 7 in Thüringen, 10 in Sachsen, 2 in NRW und 1 Projekt in Bayern, mit einem Projektvolumen in Höhe eines zweistelligen Millionenbetrages.

Ein Kumulierungsverbot ginge zu Lasten der Länder und Kommunen. Diese müssten mehr Eigenmittel für die einzelnen Projekte aufbringen. Für eine Vielzahl der aktuellen Projekte wäre dies das Ende. Damit wäre auch die Umsetzung der kommunalen Klima und- Umweltziele sowie der politisch gewollte Quartiersansatz in den betroffenen Städten in Frage gestellt.

AGFW Empfehlung:

- Die grundsätzliche Möglichkeit des § 7 Abs. 6 und des § 13 Abs. 3 KWKG zur Kumulierung von Zuschlägen (gemäß KWKG) mit Investitionszuschüssen sollte erhalten bleiben.
- Das vorgeschlagene vollständige Kumulierungsverbot ist nicht erforderlich, weil es Sache des Anlagenbetreibers ist, die Erfüllung der beihilferechtlichen Vorgaben nachzuweisen.
- Einfache Nachweismethoden existieren bereits. Ihre Anwendung hat sich bewährt. Aufwändige Prüfungen „bis ins Detail“ verlangt die EU-Kommission nicht.

3. Verzicht auf neuen KWK-Anlagenbegriff - Umstellung von Kohle auf Gas ermöglichen

Auf eine Regelung der Dampfsammelschienenanlage sollte verzichtet werden, weil sie viel zu kompliziert und beihilferechtlich überflüssig ist. Deshalb verlangt die EU-Kommission sie auch nicht. Sie wird von Beihilfeentscheidung nicht vorgegeben und in den Umwelt- und Energiebeihilfeleitlinien 2014 – 2020 nicht erwähnt. Die vorgeschlagene Neuregelung des Anlagenbegriffs ist nicht notwendig und führt zu

- neuen Problemen bei Auslegung und Umsetzung,
- behindert den Umstieg von Kohle auf Gas,
- bremst den weiteren Ausbau der KWK und
- erschwert die Erfüllung der Effizienzziele.

Eine standortbezogene („weite“) Definition von KWK-Anlagen würde es DSA-Betreibern erschweren und zum Teil unmöglich machen, Anlagenteile sukzessive zu erneuern bzw. den Brennstoff von Kohle auf Erdgas umzustellen, da die Versorgungssicherheit zu jedem Zeitpunkt gewährleistet werden muss. Es ist wichtig, den Neubau und die Modernisierung von Dampfsammelschienen-KWK-Anlagen, sowie deren Kohleausstieg zu unterstützen. Im aktuellen Entwurf werden Betreiber besonders fördereffizienter KWK-Anlagen unnötigerweise diskriminiert (siehe Anlage II).

Das bestehende und etablierte Vorgehen wurde in der Vergangenheit durch die im bestehenden Anlagenbegriff existierenden Freiheitsgrade gewollt und ermöglicht eine möglichst schnelle, sinnvolle und flexible Anpassung an die Erfordernisse, der Ziele der Bundesregierung.

Die Einführung eines Kohleersatzbonus ist sinnvoll, jedoch werden Betreiber von großen aktuell noch auf kohlebasierenden DSA gleich in mehrfacher Hinsicht bestraft. Sie erhalten durch die Reduzierung der verfügbaren KWK-Strommenge nach dem Verhältnis von Kohle zu Gasfeuerungsleistung und der erzeugten Strommenge auf Basis von Kohle weniger Förderung. Zusätzlich werden die Vollbenutzungsstunden mit den durch den neuen Anlagenbegriff erreichbaren Modernisierungsschwellen reduziert. Dieser Umstand muss beseitigt werden.

AGFW Empfehlung:

- Wiederaufnahme der DSA-Zulassungen nach dem KWKG 2016 und Ablehnung der vorgeschlagenen Neudefinition von Dampfsammelschienen-KWK-Anlagen. Die Abgrenzung von KWK-Anlagen soll weiterhin bilanziell nach Branchenregelwerk AGFW FW 308 erfolgen.
- Falls es zu einer Neudefinition kommt, müssen DSA ohne Berücksichtigung angeschlossener Dampfentspannungseinrichtungen und Endkundenanlagen angemeldet und gefördert werden können. Die FW 308 ist explizit als anerkannte Regel der Technik zu nennen. Anpassungen für die Zahlung des Kohleersatzbonus in DSA und der Formulierung zur Außerbetriebnahme von ehemals kohlebasierten Dampferzeugern.

4. Neues Redispatch-Regime für KWK-Anlagen – Anpassungen notwendig

Das neue Redispatch-Regime soll den Übertragungsnetzbetreibern ein effizientes Engpassmanagement gestatten. Insbesondere die Möglichkeit zur Abregelung von besonders günstig am Engpass stehenden Erneuerbare-Energien- und KWK-Anlagen (mit hoher netzentlastender Wirkung) – auch vor konventionellen Anlagen - steht hier im Fokus der Betrachtung. Damit sollen Redispatch-Kosten gesenkt und die bessere Integration von erneuerbaren Energien gewährleistet werden.

Dieser Ansatz ist nachvollziehbar und dem Grunde nach zu begrüßen. Allerdings ist noch nicht ersichtlich, in welchem Maße die Zusammenführung von Redispatch und Einspeisemanagement zu einer Erhöhung der systemischen Leistungsfähigkeit und zur Absenkung der Kosten führt.

Dies auch vor dem Hintergrund, dass es sich bei KWK-Anlagen in Verbindung mit Fernwärmenetzen – im Gegensatz zu reinen EE-Stromerzeugern – um ein komplexes und integriertes System handelt, welches den Strom- und Wärmemarkt miteinander koppelt.

Wird der Wärmemarkt beim Redispatch nicht berücksichtigt, kommt es nicht nur zu zusätzlichen Klima- und Umweltkosten, sondern auch zu ökonomischen Verwerfungen beim KWK-Anlagenbetrieb. So führt die Abregelung einer KWK-Anlage dazu, dass der zu diesem Zeitpunkt vorhandene Wärmebedarf anderweitig gedeckt werden muss. In der Regel wird hierfür eine ungekoppelte Wärmezeugung (fossiler Heizkessel) eingesetzt, die jedoch nicht immer die KWK-Leistung zu 100 % abdeckt. Wobei eine Unterdeckung (die KWK-Leistung ist kleiner als die zur Verfügung stehende Heizkesselleistung) zu einem Totalausfall der Wärmeversorgung in einer Stadt führen kann. Aber auch wenn es nicht dazu kommt, führt die Abschaltung einer KWK-Anlage stets zu mehreren unerwünschten Effekten: die Effizienz des Gesamtsystems sinkt und CO₂-Emissionen auf der Wärmeseite steigen. Gleichzeitig steigen die Kosten für den KWK-Anlagenbetreiber und sinkt die „Qualität“ der Wärme. Das führt zu Wettbewerbsverzerrungen auf dem Wärmemarkt, aber auch zu weiteren Problemen hinsichtlich der Erfüllung von weiteren gesetzlichen Mindestanforderungen an Effizienz und KWK-Anteilen (bspw. Speicherförderung im KWKG).

Es ist daher wesentlich, dass bei der Bestimmung des „einheitlichen kalkulatorischen Preises“ für KWK-Anlagen, die tatsächlichen Kostenstrukturen für beide Märkte – Strom- und Wärmemarkt – abgebildet werden um eine diskriminierungsfreie Abschaltregelung zu ermöglichen.

Gleichzeitig sollten zusätzliche Flexibilitätsoptionen für das KWK-System geschaffen werden. Hierfür bietet sich die Power-to-Heat (P2H) Technologie. Sie bildet schon heute in Kombination mit KWK-Anlagen und Fernwärme ein hocheffizientes System, um Flexibilität für das Stromsystem bereitzustellen und somit die Integration von erneuerbaren Energien zu fördern

(Prinzip „Nutzen statt Abregeln). Gerade im Hinblick auf das erneuerbaren Energien Ausbauziel von 65% sowie die im Energiesammelgesetz vorgeschlagenen Erhöhung des Sonderausschreibungsvolumens und den nur langsam voran schreitenden Netzausbau, ist es wichtig und richtig Flexibilitätsinstrumente wie P2H konsequent zu nutzen.

Ein zusätzlicher Effekt ergibt sich durch die P2H-Technik die Möglichkeit die Energiewende in den Wärmemarkt – vor allem in dicht besiedelte Ballungsgebiete zu bringen, in dem „grüne“ Wärme durch „grünen“ Überschussstrom bereitgestellt werden kann. Um dieses Potenzial nutzen zu können, müssen allerdings Anpassungen am rechtlichen Rahmen des Strommarktes vorgenommen werden. Dazu bietet sich eine Ergänzung im vorliegenden Energiesammelgesetz an.

Hier wäre eine Ausweitung der Regelung des § 13 Abs. 6a EnWG („Nutzen statt Abregeln“) notwendig:

- Zulassen der „Nutzen statt Abregeln“ Regelung auch für Gebiete außerhalb des Netzausbaugebietes;
- Erweiterung auf Verteilernetzbetreiber;
- Verlängerung bis 2030.

Zudem braucht der Einsatz von Strom zur Erzeugung von Wärme im Rahmen des § 13 Abs. 6a EnWG klare Regelungen zur primärenergetischen Bewertung, um hiermit Risiken für die KWK-Anlagenbetreiber zu beseitigen. Hier ist eine neutrale Bewertung des für die Wärmeerzeugung eingesetzten Überschussstroms notwendig.

AGFW Empfehlung:

- Einbeziehung der tatsächlichen Kostenstrukturen bei KWK-Anlagen bei der Bestimmung des „einheitlichen kalkulatorischen Preises“.
- Anpassung des § 13 Abs. 6a EnWG (Nutzen-statt Abregeln) in das Energiesammelgesetz mit aufnehmen (für Regelungsvorschlag siehe Anlage I).

5. Kontinuität gewährleisten: Verlängerung Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz

Die letzte KWKG Novellierung 2016 – und der damit einhergehende lang andauernde beihilferechtliche Genehmigungsprozess (bis Ende 2017) – und weitere Anpassungen des energiewirtschaftlichen Gesetzesrahmens für KWK haben zu einer hohen Verunsicherung der Investoren und Betreiber von KWK-Anlagen geführt.

In der Folge wurden viele Projekte nicht realisiert, was insbesondere an den BAFA-Zahlen, Vergleich 2016 zu 2017, deutlich wird. Auch die seit März dieses Jahres zu dem vorliegenden Gesetz geführten Diskussionen haben zu einer Zurückhaltung bei Planungsvorhaben und Investitionen in KWK und Fernwärmenetze geführt. Im Ergebnis sind der Branche hierdurch mindestens zwei Jahre für Ausbau und Modernisierung verloren gegangen.

Im Hinblick auf die Zeithorizonte von Planung und Bau von mittelgroßen und großen KWK-Anlagen fordern wir daher einerseits, die Anpassungszyklen des KWKG zu verlängern und somit der Fördersystematik genug störungsfreie Zeit zu gewähren, um ausreichende Investitionsanreize zu setzen. Andererseits sollte die Laufzeit des Gesetzes zunächst bis 2025 unter Beibehaltung des Zieles von 120 TWh verlängert werden. In der Perspektive ist das Gesetz jedoch auf 2030 mit einem Ziel von 150 TWh KWK-Strom zu verlängern.

AGFW Empfehlung:

- Verlängerung der Laufzeit des bestehenden Kraft-Wärme-Kopplungsgesetzes bis 2025.

Ihre Ansprechpartner

Energiewirtschaftliche Fragen

John A. Miller
Bereichsleiter Energiewirtschaft
und Politik
Tel.: +49 69 6304-352
E-Mail: j.miller@agfw.de

Rechtsfragen und europäische Fragen

RA Adolf Topp
Stellvertretender Geschäftsführer
Bereichsleiter Recht und Europa
Tel.: +49 69 6304-412
E-Mail: a.topp@agfw.de

Gesamtverantwortung

Werner Lutsch
Geschäftsführer

Tel.: +49 69 6304-278
E-Mail: w.lutsch@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

Telefon: +49 69 6304-1
Telefax: +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 rund 500 Versorgungsunternehmen (regional und kommunal), Contractoren sowie Industriebetriebe der Branche aus Deutschland und Europa. Als Regelsetzer vertreten wir über 95 % des deutschen Fernwärmeanschlusswertes.