

AGFW-Stellungnahme

zum Vorschlag der Europäischen Kommission für eine
Richtlinie zur Förderung der Nutzung von Energie aus
erneuerbaren Quellen (Neufassung)

Frankfurt am Main, den 11. September 2017

Der AGFW begrüßt den Vorschlag der Europäischen Kommission für eine neue Erneuerbare-Energien-Richtlinie, mit der das Erneuerbaren-Ziel der EU für 2030 verfolgt werden soll. Erneuerbare Energien tragen erheblich zur Entschärfung des Klimawandels, zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen, zur nachhaltigen Entwicklung sowie zum Schutz des Klimas und der Gesundheit der Menschen bei. Die Anhebung des Anteils erneuerbarer Energien in der Strom- und Wärmeherzeugung ist aus diesen Gründen zwingend erforderlich. Das Ziel der EU, beim Einsatz von erneuerbaren Energien weltweit an der ersten Stelle zu stehen, kann trotz der steigenden Konkurrenz auf den Weltmärkten erreicht werden. Dafür braucht die EU eine umfassende und langfristig ausgerichtete Energiestrategie. Zielgerechte Maßnahmen müssen koordiniert werden, die Mitgliedstaaten brauchen aber ausreichende Freiheit bei deren Umsetzung.

Richtig ist, dass die drei Sektoren Elektrizität, Wärme/Kälte und Transport in den Politiken berücksichtigt werden. Richtig ist ebenfalls, dass im Wärme- und Kältesektor ein ungenutztes Potenzial liegt und dass der Sektor ein Schlüssel zur Dekarbonisierung des Energiesystems ist (Erwägungsgrund 56).

Es besteht nach unserer Auffassung Verbesserungsbedarf bezüglich der Art. 23 und 24, die sich auf Fernwärme und Fernkälte beziehen. Die Besonderheiten des Fernwärme- und Fernkältesektors müssen berücksichtigt werden. Diese Märkte sind lokale Märkte. Dies ist kein Ergebnis fehlender Politiken, sondern eine Folge der technischen Gegebenheiten. So sind Fernwärmenetze wegen der Wärmeverluste in der Regel nicht länger als 25 km (das größte Netz Europas in Tschechien ist 45 km lang). Der lokale Charakter der Fernwärme- und -kältenetze bleibt erhalten. Das wird sich auch durch neue politische Vorgaben kaum ändern lassen. Sofern das vorgeschlagene Ziel die Schaffung eines integrierten EU-Marktes für Erneuerbare im Wärme- und Kältesektor ist, kann das nur als Handel mit Biomasse verstanden werden. Dieser funktioniert aber schon seit Jahren.

Art. 23

Steigerung des Anteils an erneuerbaren Energien in Wärme- und Kältesektor

In Deutschland beträgt der Anteil erneuerbarer Energien in der Fernwärme 13 %. Die Fernwärmeerzeuger wollen mehr Erneuerbare einsetzen, weil ihnen bewusst ist, dass erneuerbare Energien die Zukunft der Energiebranche sind. Erneuerbare sind aber teurer als vergleichbare konventionelle Brennstoffe. Es tauchen zudem in vielen Mitgliedstaaten Hemmnisse auf, die den Einsatz von Erneuerbaren in Wärmesektor erschweren oder sogar verhindern.

So werden kleine Anlagen oft gegenüber größeren begünstigt. Sie unterliegen weniger strengen Nachweispflichten bei der Beantragung von Beihilfen und unterfallen keiner Ausschreibungspflicht. An diese Anlagen richten sich dazu die meisten Förderprogramme (wie Marktanreizprogramm, Klimaschutzinitiative – Mini-KWK-Anlagen des BAFA) und Steuerbegünstigungen (nur unter 2 MW_{elt}-Grenze). In Deutschland beispielsweise sieht das Erneuerbare-Energien-Gesetz eine 20-MW-Fördergrenze für Biomasseverbrennung vor. Das schließt die großen Anlagen von der Umstellung auf erneuerbare Energien aus. Zudem lässt das Ausschließlichkeitsprinzip¹ keine Vergütung nach dem EEG bei Mitverbrennung von Biomasse in größeren Fernwärme-Anlagen zu. Große KWK-Anlagen komplett auf Biomasse umzustellen, stellt den Betreiber deshalb vor große logistische und wirtschaftliche Schwierigkeiten. 2/3 des Wärmesektors befindet sich außerhalb des Emissionshandels (EZH). Die neuen Maßnahmen zur Steigerung des Anteils der Erneuerbaren in Wärmeherzeugung sollen deshalb an die Anlagen außerhalb des EZH gerichtet werden. So können Überschneidungen der Anreize vermieden werden.

Für die Erhöhung des Anteils an Erneuerbaren ist es also von entscheidender Bedeutung, diese rechtlichen Hindernisse zu beseitigen. Die Mitgliedstaaten sollten dazu in dieser Richtlinie direkt verpflichtet werden. Eine entsprechende Vorschrift könnte an Art. 23 des Entwurfs angefügt werden. Die Schaffung neuer Förderprogramme, die sich auch an die großen KWK-Anlagen richten müssen, und die gleichberechtigte Öffnung schon bestehender Programme sind notwendig. Die Fernwärmeversorgungsunternehmen müssen mit entsprechenden finanziellen Mitteln ausgestattet werden, um mehr Erneuerbare einsetzen und mit anderen

¹ Die Ausschließlichkeit ist eine Fördervoraussetzung gemäß § 19 Abs. 1 EEG 2014. Danach können in der Anlage ausschließlich erneuerbare Energien oder Grubengas zur Stromerzeugung eingesetzt werden. Der Anlagenbetreiber muss also nachweisen, dass zur Erzeugung des Stroms, für den die EEG-Förderung beansprucht wird, ausschließlich Biomasse eingesetzt wurde.

Technologien (wie Öl- oder Gaskessel) konkurrieren zu können. Wichtig ist außerdem, dass die Programme so ausgestattet werden, dass eine Beantragung nicht übermäßige bürokratische Hürden und Kontrollen mit sich bringt.

Außerdem muss Art. 14 Energieeffizienz-Richtlinie beachtet werden. Wenn ein Potenzial für den Einsatz hocheffizienter KWK und/oder effizienter Fernwärme- und Fernkälteversorgung vorhanden ist sieht Art. 14 Abs. 4 EED vor, dass die Mitgliedstaaten angemessene Maßnahmen ergreifen, um eine Infrastruktur für effiziente Fernwärme- und Fernkälteversorgung auf- und auszubauen und/oder der Entwicklung der hocheffizienten KWK und der Nutzung von Wärme und Kälte aus Abwärme und erneuerbaren Energiequellen Rechnung zu tragen. Die Europäische Union strebt schon also durch unterschiedliche Maßnahmen, Einsatz von Erneuerbaren in Wärmeversorgung zu erhöhen, weil effiziente Fernwärme und -kälte bedeutet, dass auch erneuerbare Energien eingesetzt werden müssen. Diese Vorschrift müssen deswegen bei Verabschiedung der neuen Erneuerbare-Energien-Richtlinie berücksichtigt werden. Sachgerecht wäre also, dass Anschluss an effiziente Fernwärme- und Fernkälteversorgung im Sinne des Art. 2 Nr. 41 EED bei Berechnung des Anteils der erneuerbaren Energien in Wärmesektor in den Mitgliedstaaten berücksichtigt wird.

Art. 24

Abs. 1 regelt die Informationspflichten gegenüber den Verbrauchern. Um vollständig zu sein, sollten sich die Informationspflichten auch auf Angaben zu Abwärme erstrecken.

Abs. 2 räumt den nicht an effiziente Fernwärme- und Fernkältenetzen angeschlossenen Verbrauchern das Recht ein, sich vom Netz abzukoppeln, wenn sie den Wärmeverbrauch durch erneuerbare Energien decken wollen. Notwendig ist allerdings, neben Art. 2 Nr. 41 Energieeffizienz-Richtlinie (effiziente Fernwärme- und Fernkälteversorgung) auch Art. 2 Nr. 42 (effiziente Wärme- und Kälteversorgung) zu erwähnen. Die Anforderungen des Art. 2 Nr. 41 können besonders kleinere Fernwärmenetze (gelegentlich auch „Nahwärmenetze“ genannt) in städtischen Quartieren negativ betreffen. Es besteht die Gefahr, dass diese Anspruchsvoraussetzung einen Stillstand beim Neu- und Ausbau insbesondere von kleineren Wärmenetzen verursacht, die i.d.R. einen zunächst niedrigen KWK-Anteil ausweisen und erst wesentlich später (> 2 J) entweder einen entsprechenden KWK- oder EE-Anteil vorweisen können. Die sehr hohen Anforderungen des Art. 2 Nr. 41 EED können neue Netze und Netze, in denen Wärme aus erneuerbaren Energien transportiert wird, blockieren. Die Mitgliedstaaten sollen diese Frage eher in Rahmen ihrer nationalen Gesetzgebung regeln.

Abs. 4, der einen Drittzugang zu den Wärme- und Kältenetzen vorsieht, solte gestrichen werden. Ein Fernwärmesystem zeichnet sich dadurch aus, dass es ein geschlossenes System aus Erzeugung und Netz bildet. Fernwärmenetze sind in sich geschlossene lokale Versorgungssysteme, bei denen Durchleitung nicht ohne weiteres möglich ist². Die Netze sind lokal begrenzt. Daraus folgt, dass der Zukauf von Fernwärme oder die Abgabe überschüssiger Fernwärme in andere Netze zwar theoretisch möglich, in der Praxis aber nur schwer und nur unter hohen Kosten umzusetzen ist. Das bedeutet aber auch, dass die Systeme sich EU-weit voneinander unterscheiden. Für jedes Fernwärmenetz bestehen unterschiedliche, optimal auf das konkrete Netz abgestimmte Netzfahrpläne, um stets zu gewährleisten, dass ein bestimmter Mindestdruck, eine bestimmte Netztemperatur und ein bestimmter Massenstrom aufrecht erhalten bleiben. Erzeugung und Verteilung sind weitaus stärker als bei Elektrizität aufeinander abgestimmt. Ziel ist es, die Versorgung der Kunden mit Wärme sicherzustellen und eine effiziente, möglichst ressourcen- und damit auch umweltschonende Fahrweise der Kraftwerke zu ermöglichen³. Jede Änderung im System würde einen großen Einfluss auf seine Optimierung haben. Die eventuelle Einspeisung Wärme Dritter müsste diese Besonderheiten beachten. Eine beliebige Auswahl von Netzanschlusspunkten ist deswegen nicht möglich, und zwar nicht nur aus technischen, sondern auch aus wirtschaftlichen und ökologischen Gründen. Technische Fragen bezüglich einheitlicher Wärmequalität und Ausgleich zwischen den Erzeugern sind nicht gelöst worden⁴. Unterschiedliche Drücke und Temperaturen sind weitere Probleme, die sich, falls dies thermodynamisch möglich wäre, nur sehr kostenintensiv lösen lassen. Circa 80 % der Fernwärmeerzeugung in Europa basiert auf erneuerbaren Energien und rückgewonnener Wärme aus unterschiedlichen Prozessen, wie effizienter KWK, Müllverbrennung oder industrieller Abwärme⁵. Die Integration von Wärme Dritter würde bedeuten, dass diese Quellen abgekühlt oder sogar heruntergefahren werden müssten.

Die Unwirtschaftlichkeit des Drittzugangs wurde nachgewiesen. Im Jahr 2011 hat die Schwedische Energieagentur einen Bericht über die Möglichkeit veröffentlicht, den Drittzugang zu Fernwärmenetzen (in der Form des sog. full TPA) einzuführen. Im Ergebnis ist die Agentur dazu gekommen, dass:

² Unterrichtung durch die Bundesregierung, Bericht des Bundeskartellamtes über seine Tätigkeit in den Jahren 2011/2012 sowie über die Lage und Entwicklung auf seinem Aufgabengebiet und Stellungnahme der Bundesregierung BT-Drs. 17/13675; Unterrichtung durch die Bundesregierung, Bericht des Bundeskartellamtes über seine Tätigkeit in den Jahren 2013/2014 sowie über die Lage und Entwicklung auf seinem Aufgabengebiet und Stellungnahme der Bundesregierung, BT-Drs. 18/5210, S. 108, Nr. 5a.

³ Körber, Drittzugang zu Fernwärmenetzen, S. 15.

⁴ Aus diesem Grund wurde in Italien empfohlen TPA nicht einzuführen. Esposito, The Italian Competition Authority and District Heating Sector, Energy and Basic Industry Directorate, Italian Competition Authority, September 2011, Folie 11.

⁵ District Heating and Cooling Country-by-Country 2013 Survey, Euroheat & Power 2013.

- TPA (Third Party Access) in lokalen FW-Netzen die Kunden nicht schützen und Energieeffizienz nicht fördern würde. Die Konsequenzen (Kosten-Nützen-Analyse) sind dazu nicht einschätzbar.
- Die Einführung von full TPA würde möglicherweise zu höheren und weniger wettbewerbsfähigen Kosten für die Kunden führen (10 – 20 % höher bei vollständig geöffneten Netzen). Es wurden keine Nachweise dafür gefunden, dass sich die Nachhaltigkeit der Netze verbessern würde.
- Die Nutzung von Abwärme kann auf eine andere Weise besser gefördert werden.
- Die Rentabilität der Investitionen und die Bereitschaft zu langfristigen Investitionen würden sich verschlechtern. Die Versorgungssicherheit wäre dann einem höheren Risiko ausgesetzt. Möglicherweise würde sogar die hohe Kapitalintensität zu weniger Wettbewerb führen.
- Damit TPA in Praxis einwandfrei funktioniert, müssen noch viele Probleme gelöst werden⁶.

Ähnlich hat sich dazu das Bundeskartellamt (BKartA) in der Sektoruntersuchung „Fernwärme“ aus dem Jahr 2012⁷ geäußert. Das Amt hat ebenso wie die schwedische Behörde darauf hingewiesen, dass die Entflechtung nur zu höheren Kosten ohne erhebliche Vorteile für den Wettbewerb führen würde. Synergieverluste sind zu befürchten. Das BKartA hat einen anderen Weg empfohlen, um mehr Wettbewerb auf dem Wärmemarkt zu erreichen: durch mehr Transparenz der Preise und Gewährleistung gleicher Bedingungen (level playing field), aber nicht durch TPA oder Entflechtung. Gleiches hat BKartA in den Berichten über seine Tätigkeit in den Jahren 2011/2012 und 2013/2014 wiederholt⁸. „Eine Entflechtung und Regulierung der Wärmenetze hält das Bundeskartellamt nicht für geboten. (...) Netzzugänge durch Dritte im Sinne einer Durchleitung von Wärmemengen an eigene Kunden werden daher eher auf Ausnahmefälle beschränkt bleiben. Vor diesem Hintergrund würde eine generelle Entflechtung von Netzbetrieb, Wärmeherzeugung und -vertrieb wohl nur marginale wettbewerbliche Verbesserungen mit sich bringen. Dem stünden erhebliche administrative Kosten und möglicherweise Synergieverluste gegenüber“.⁹

⁶ <http://www.oxera.com/getmedia/195b43b0-6bd3-4fc4-8b13-df95f80acf2e/Regulated-third-party.pdf.aspx?ext=.pdf>

⁷ BKartA, Sektoruntersuchung Fernwärme, Abschlussbericht gemäß § 32a GWB, August 2012.

⁸ Unterrichtung durch die Bundesregierung, Bericht des Bundeskartellamtes über seine Tätigkeit in den Jahren 2011/2012 sowie über die Lage und Entwicklung auf seinem Aufgabengebiet und Stellungnahme der Bundesregierung BT-Drs. 17/13675; Unterrichtung durch die Bundesregierung Bericht des Bundeskartellamtes über seine Tätigkeit in den Jahren 2013/2014 sowie über die Lage und Entwicklung auf seinem Aufgabengebiet und Stellungnahme der Bundesregierung, BT-Drs. 18/5210.

⁹ Bericht des Bundeskartellamtes über seine Tätigkeit in den Jahren 211/2012, S. 104, Nr. 4c; Bericht des Bundeskartellamtes über seine Tätigkeit in den Jahren 2013/2014, S. 109, Nr. 5c.

Ansprüche auf Zugang zu der Infrastruktur (Netzen) Dritter sind bereits durchsetzbar. In Deutschland sieht § 19 GWB das vor. Die Vorschrift verbietet jedem Unternehmen die missbräuchliche Ausnutzung einer marktbeherrschenden Stellung. Gegen eine Rechtsverletzung steht dem Betroffenen aus § 33 Abs. 1 GWB ein Beseitigungsanspruch zu, der bei dem zuständigen Kartellamt geltend gemacht werden kann. Eine doppelte Regulierung auf der europäischen und der nationalen Ebene soll vermieden werden.

Abs. 6 soll ebenfalls, wie Abs. 2, um Art. 2 Nr. 42 (effiziente Wärme- und Kälteversorgung) Energieeffizienz-Richtlinie ergänzt werden.

Abs. 9 sieht die Gründung einer Regulierungsbehörde vor. Das ist im Falle von Fernwärme nicht notwendig. Regulierungsbehörden werden üblicherweise für nicht vollständig geöffnete Märkte (monopolgeneigte Märkte) geschaffen. Das ist aber bei Fernwärme nicht der Fall. Der Markt ist vollständig liberalisiert und für den Wettbewerb geöffnet. An den Märkten kommt es nicht zu Marktversagen und die Preise werden durch Wettbewerb mit andern Lieferanten kontrolliert. Die Kunden können problemlos ihre Rechte bei nationalen Kartellämtern (in Deutschland: Bundeskartellamt) durchsetzen. Die Schaffung einer neuen Regulierungsbehörde mit weitgehenden, aber überflüssigen Aufgaben neben den schon bestehenden Behörden würde nur zu einem Zuwachs an Bürokratie führen, das wiederum zu Ineffizienzen. Heutzutage findet das einen sehr negativen Widerhall in der Bevölkerung. Mehr Bürokratie bedeutet wiederum höhere Preise für die Kunden, womit sie auch nicht einverstanden sind. In der Literatur wird, neben dem organisatorischen und finanziellen Aufwand und den Gefahren der branchenspezifischen Zersplitterung der Wettbewerbsordnung auch die weitere Existenz der Behörde, selbst wenn sie nicht mehr notwendig ist (sog. „Beharrungsvermögen“), aufgezählt¹⁰.

Berechnung der Treibhausgasemissionen, Anhang VI

Der AGFW begrüßt die Anerkennung der Carnot-Methode für die Berechnung der Treibhausgasemissionen in KWK-Anlagen und deren Übernahme in Anhang VI des Entwurfs. Diese Allokationsmethode berücksichtigt angemessen die Physik der Kraft-Wärme-Kopplung, da für die Aufteilung des Brennstoffes auf Strom und Wärme der tatsächlich produzierte Strom und die Stromerzeugungsfähigkeit der ausgekoppelten Wärme herangezogen werden. Es besteht aber Bedarf die Formelzeichenerklärung zu korrigieren.

¹⁰ Baur, Lückenbach, ET 2002, 424.

$$EC_h = \frac{E}{\eta_h} \left(\frac{C_h \cdot \eta_h}{C_{el} \cdot \eta_{el} + C_h \cdot \eta_h} \right)$$

$$EC_{el} = \frac{E}{\eta_{el}} \left(\frac{C_{el} \cdot \eta_{el}}{C_{el} \cdot \eta_{el} + C_h \cdot \eta_h} \right)$$

Wobei

$EC_{h,el}$ = Gesamt Spezifische Treibhausgasemissionen durch das Endenergieprodukt in g_{CO2eq}/MJ_{el} oder g_{CO2eq}/MJ_h ;

E = Gesamt Spezifische Treibhausgasemissionen des Brennstoffs vor der Endumwandlung in $g_{CO2eq}/MJ_{Brennstoff}$;

und

$$C_h = \frac{T_h - T_0}{T_h}$$

T_h = mittlere Temperatur, gemessen als absolute Temperatur (Kelvin) der Nutzwärme [Kelvin] am Lieferort gemessen am Abgang der KWK-Anlage;

T_0 = Umgebungstemperatur, festgelegt auf 273,15 Kelvin (0 °C). Durchschnittliche Luftaußentemperatur am Standort der KWK-Anlage [Kelvin]

Für $T_h < 150$ °C (423,15 Kelvin) kann C_h alternativ wie folgt definiert werden:

C_h = Carnot'scher Wirkungsgrad für Wärme bei 150 °C (423,15 Kelvin) = 0,3546.

Für KWK-Anlagen mit einer Vorlauftemperatur unter 140°C darf für C_h der Wert 0,25 angenommen werden. Für KWK-Anlagen die Dampf mit einer Temperatur unter 250°C liefern darf für C_h der Wert 0,46 angenommen werden.

Diese Berechnungsmethode findet sich auch in EN 15316-4-5:2017.

Ihre Ansprechpartner:

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

Boris Lubinski
Referent
Bereich Technik und Normung
Tel. +49 69 6304-205
E-Mail b.lubinski@agfw.de

Dominika M. Moczko
Referentin
Bereich Recht und Europa
Tel. +49 69 6304-218
E-Mail d.moczko@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 über 500 Versorgungsunternehmen (regional und kommunal), Contractoren sowie Industriebetriebe der Branche aus Deutschland und Europa. Als Regelsetzer vertreten wir über 95 % des deutschen Fernwärmeanschlusswertes; den größten Westeuropas.

© *copyright*
AGFW, Frankfurt am Main