WÄRME | KÄLTE | KWK

AGFW-Stellungnahme

zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi) für die KWK-Ausschreibungsverordnung

(Verordnung zur Einführung von Ausschreibungen zur Ermittlung der Höhe der Zuschlagszahlungen für KWK-Anlagen und innovative KWK-Systeme sowie zur Änderung weiterer Verordnungen)

Frankfurt am Main, 26.04.2017

I Kernforderungen

1. **Die vorgesehene direkte Fernsteuerung der KWK durch den Netzbetreiber ist nicht zielführend.** Die bestehenden Kompetenzen des Netzbetreibers, eine Anpassung des KWK-Betriebs gemäß § 13a EnWG anzufordern, sind ausreichend. Es ist unklar, inwieweit die hier vorgeschlagene Regelung darüber hinausgeht oder Widersprüche bestehen und inwiefern auch hier die Entschädigungsansprüche des Anlagenbetreibers gelten würden. Grundsätzlich sind bei der KWK stets strom- und wärmeseitige Auswirkungen zu berücksichtigen. So wären auch Kosten zur Sicherstellung der Wärmeversorgung dann vom Netzbetreiber zu tragen.

   => § 7 Abs. 1 Nr. 12 c) ist ersatzlos zu streichen

2. **Die jährliche Förderbegrenzung auf 3000 Vollbenutzungsstunden (VBh) sowie der Höchstwert in den Ausschreibungen von 7 bzw. 12 Cent pro Kilowattstunde würden den KWK-Ausbau unnötig hemmen.** Diese Vorgaben entsprechen nicht der aktuellen wirtschaftlichen Situation vieler KWK-Anlagen in diesem Größensegment und beschränken unnötigerweise die Betriebsführung der KWK-Anlage. Darüber hinaus besteht hier eine Benachteiligung gegenüber Anlagen außerhalb des Ausschreibungssegmentes, für die eine jährliche Förderbegrenzung nicht besteht.

   => § 18 Abs. 2 Satz 2 ist ersatzlos zu streichen

3. **Bei der Ausschreibung für innovative KWK-Systeme werden unnötig hohe Teilnahmekriterien vorausgesetzt und eine Vorentscheidung für einzelne Technologien getroffen.** Korrigiert werden sollte: (1) die Voraussetzung eines Wärmetransformationsplans, (2) der mit 30% zu hohe Anteil erneuerbarer Wärme, (3) der Ausschluss großer Potenziale aus Biomasse sowie Abwärme aus thermischer Abfallbehandlung und Industrie.

   => Anpassungsvorschläge hierzu unter III.3

II Grundsätzliche Anmerkungen

Die Einführung von Ausschreibungsverfahren für die Förderung von KWK-Anlagen und „innovativen KWK-Systemen“, welche dann auch den gewünschten Ausbaueffekt bewirken, ist eine schwierige Herausforderung. Der AGFW hat im Vorfeld des vorliegenden Referentenentwurfs konstruktiv in den Arbeitsgruppen des BMWi mitgewirkt und eigene Gestaltungsvorschläge unterbreitet.

Grundsätzlich sollte das Ziel für die reguläre KWK-Ausschreibung (1-50MW) sein, dass hierbei ausreichend Planungssicherheit für KWK- und Wärmenetz-Projektierer geschaffen wird. Erfahrungen aus den Ausschreibungen für Windkraftanlagen und PV-Freiflächenanlagen sind dabei nur begrenzt lehrreich. Denn der wirtschaftliche Rahmen der KWK-Anlage, in dem neben der Stromerzeugung auch eine Wärmeversorgung gerechnet werden muss, ist komplexer und benötigt in der Regel einen deutlich längeren Planungsvorlauf. Hinzu kommen die Verzögerungen bei der Umsetzung des KWKG 2016, die zu Planungsunsicherheiten und Zurückhaltung bei KWK- und Fernwärmeunternehmen geführt haben. Vor diesem Hintergrund sehen wir im vorliegenden Entwurf eine Reihe von Einschränkungen, die wir als nicht zielführend erachten.

Die Idee eines Fördersegments für die gezielte Förderung von Wärmesystemen, die neben einer KWK-Anlage auch einen signifikanten Anteil erneuerbarer Wärmeerzeugung integrieren, passt zur grundsätzlichen Motivation der Fernwärmeunternehmen zur schrittweisen Weiterentwicklung der KWK-Wärmenetze. Dazu ist die Einführung eines geeigneten Anreizsystems notwendig. Dieses sollte technologieneutral ausgestaltet sein, erneuerbare Energien und Abwärme gleichermaßen einbeziehen. Zudem sollte das Anreizsystem dem Umstand Rechnung tragen, dass Fernwärme Energieeffizienz und erneuerbare Energien nicht nur in den Neubau bringt, sondern ihre Vorteile im gesamten angeschlossenen Gebäudebestand wirken. Einen solchen Anreiz bietet die Ausschreibung für innovative KWK-Systeme derzeit kaum. Für eine erfolgreiche Erhöhung des Anteils von erneuerbaren Energien und Abwärme in Fernwärmesystemen ist aus AGFW-Sicht daher nicht nur eine Anpassung des Verordnungstextes, sondern auch die Einführung zusätzlicher Instrumente, unabdingbar.

Ein erfolgreiches Anreizsystem sollte ausreichend Freiraum geben, hocheffiziente KWK-Technologie und weitere Wärmeerzeuger miteinander zu kombinieren, um Anteile erneuerbarer Wärme sowie Abwärme ökonomisch und ökologisch sinnvoll zu erhöhen. Dabei ist es

entscheidend, keine Vorentscheidungen über Technologien zu treffen. Die Potenziale der erneuerbaren Wärme unterscheiden sich örtlich erheblich und gerade in Kombinationsvarianten der Technologien finden Fernwärmeunternehmen zunehmend unerwartete, innovative Lösungen.

III Die Forderungen und ihre Begründungen im Einzelnen

III.1 Die vorgesehene direkte Fernsteuerung der KWK durch den Netzbetreiber ist nicht zielführend

=> § 7 Abs. 1 Nr. 12 c) ist ersatzlos zu streichen.

Der Betrieb von KWK-Anlagen wird bereits heute und künftig in noch stärkerem Maße auf die witterungsbedingte Strommarktsituation ausgerichtet und optimiert. In diesem Zusammenhang haben Netzbetreiber zudem Kompetenzen erhalten, je nach Netzauslastung beim Betreiber einer KWK-Anlage eine Anpassung des Anlagenbetriebs gegen eine angemessene Vergütung zu erwirken. Diese Regelung aus § 13a EnWG ist vollkommen ausreichend.

Zudem steht die Regelung in Konflikt mit § 13 Abs. 6a EnWG, in dem KWK-Bestandsanlagen ferngesteuert werden können und die Wärmeversorgung mithilfe eines elektrischen Wärmeerzeugers aufrecht gehalten wird. Die Regelung ist jedoch nur innerhalb des Netzausbaugebiets vorgesehen und gilt als freiwillige vertragliche Vereinbarung zwischen KWK-Anlagenbetreiber und dem Übertragungsnetzbetreiber. Eine verbindliche Ausweitung auf alle Neuanlagen zwischen 1 und 50 MW jedoch widerspricht dem KWK-Ausbauziel von 120 TWh pro Jahr.

Die im Referentenentwurf vorgesehene Ermächtigung zur Fernsteuerung steht in einem unklaren Verhältnis zu dieser Regelung. Es ist unklar, ob damit die Kompetenzen aus dem grundsätzlich übergeordneten EnWG erweitert würden. Dies betrifft auch die in § 13a EnWG vorgesehene Kostenregelung. Sollten hier Kompetenzen des Netzbetreibers zum Eingriff in den KWK-Betrieb erweitert werden, so müsste dies auch für die angemessen Entschädigung gelten. Dies betrifft etwa jene Kosten, die aus der Sicherstellung der Wärmeversorgung resultieren (bspw. Vorhaltung 100 % redundanter Kesselleistung) oder den Haftungsrisiken aus einem eventuell ansteigenden Primärenergiefaktor gegenüber den an das Fernwärmenetz angeschlossenen Kunden.

III.2 Die jährliche Förderbegrenzung auf 3000 Vollbenutzungsstunden (VBh) sowie der Höchstwert in den Ausschreibungen von 7 bzw. 12 Cent pro Kilowattstunde würden den KWK-Ausbau unnötig hemmen

Die Beschränkung der jährlichen Förderung auf 3000 VBh widerspricht dem Ziel des Gesetzes, den KWK Ausbau zu fördern. Zudem entspricht die Regelung nicht der Praxis und verhindert insbesondere den Ausbau von BHKW-Lösungen. Denn der Bedarf an hocheffizient erzeugter Wärme erfordert teilweise einen deutlich höheren KWK-Anlagenbetrieb. Im Rahmen des KWK-Ausschreibungssegments ist nicht ersichtlich, warum Betreibern hier der Gestaltungsfreiraum bei der Ausnutzung der KWK-Förderung genommen werden sollte. Im ungünstigsten Fall würde dies darauf hinauslaufen, dass Anlagenbetreiber in den ersten Jahren nicht ihre Deckungsbeiträge erreichen. Zudem wirkt die Beschränkung bei den Vollbenutzungsstunden indirekt gegen den Wärmenetzausbau. Die Erreichung des für die Wärmenetzförderung notwendigen KWK-Wärmeanteils (in Höhe von 75 %) wird hierdurch deutlich erschwert.

=> § 18 Abs. 2 Satz 2 ist ersatzlos zu streichen

Auch ein Höchstwert ist für beide Ausschreibungsverfahren nicht erforderlich. Gemäß Prognos-Marktanalyse sind ausreichend Akteure vorhanden, um einen Wettbewerb zu gewährleisten. Auch das BMWi geht in seinen Berechnungen zum Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft (s. S.36 des Referentenentwurfs) von einer 3-fachen Überzeichnung des Ausschreibungsvolumens aus. Vor diesem Hintergrund konterkariert ein Höchstpreis das Prinzip der Ausschreibung.

=> § 4 ist ersatzlos zu streichen

III.3 Bei der Ausschreibung für innovative KWK-Systeme werden unnötig hohe Teilnahmekriterien vorausgesetzt und eine Vorentscheidung für einzelne Technologien getroffen

Die Voraussetzung eines Wärmetransformationsplans würde für Fernwärmeunternehmen ein großes Hemmnis darstellen. Nach Jahren der Planungsunsicherheit über die Rahmenbedingungen der KWK-Förderung sehen Wärmeversorger die Notwendigkeit, zunehmend in Wärmeerzeugung aus unterschiedlichen erneuerbaren und klimaneutralen Technologien zu investieren. Dies ist derzeit noch ein schrittweiser Prozess. Die Erstellung

von Wärmetransformationsplänen insbesondere für größere Wärmenetze setzt eine größere Verlässlichkeit der Rahmenbedingungen voraus und erzeugt zusätzliche Kosten.

=> § 7 Abs. 1 Nr. 13 ist ersatzlos zu streichen

Die Vorgabe eines Mindestanteils von 30 % „innovativer erneuerbarer Wärme“ ist zu hoch. Zu beachten ist hierbei, dass die erneuerbare Wärmeerzeugung nochmals größer dimensioniert werden muss, um witterungsbedingte Risiken etwa hinsichtlich strenger oder länger ausfallender Winter aufzufangen. Dies betrifft insbesondere die Solarthermie, während er bei der Wärmepumpe zu hohen Effizienzverlusten gegenüber der KWK führen würde.

Denn die Effizienz von Wärmepumpen hängt zum einen von einer Umweltwärmequelle ab, die ein sinnvolles Strom-zu-Wärmeverhältnis (COP-Wert) ermöglicht, zum anderen vom erforderlichen Temperaturniveau und dem Einsatz von erneuerbar erzeugtem Strom. Dies könnte unter den vorgeschlagenen Ausschreibungsbedingungen dazu führen, dass Betreiber von KWK-Systemen mit Wärmepumpen diese auch dann einsetzen, wenn sie (1) kein sinnvolles Strom-zu-Wärmeverhältnis erreichen und (2) dabei vor allem konventionell erzeugten Strom einsetzen. In diesen Fällen könnten KWK-Anlagen diese Wärme deutlich effizienter und emissionsärmer bereitstellen.

Vor diesem Hintergrund würde ein Mindestanteil von 20 % den realen Potenzialen dem Anspruch der Technologieneutralität besser entsprechen.

=> § 7 Abs. 1 Nr. 12 d) aa) sollte lauten:

„die Einspeisung innovativer erneuerbarer Wärme durch das innovative KWK-System pro Kalenderjahr mindestens ~~30%~~ 20% der Referenzwärme erreicht und“

Der Ausschluss von Abwärme und Wärme aus Biomasse trotz großer Potenziale widerspricht den aktuellen politischen Zielsetzungen für mehr Ressourceneffizienz und Energieeinsparung. Abwärme entsteht unabhängig davon, ob sie einer sinnvollen Nutzung zugeführt wird oder nicht, insbesondere gilt dies bei der thermischen Abfallbehandlung. Auch bestehende Potenziale von Abwärme aus industriellen Prozessen bleiben häufig aufgrund nicht gegebener Wirtschaftlichkeit ungenutzt. Im Sinne des Grundsatzes Efficiency First,

sollte Wärme, deren Erzeugung nicht vermieden werden kann, soweit möglich einer Nutzung zugeführt werden.

Zu beachten ist, dass sich die Möglichkeiten zum Einsatz erneuerbarer Wärmeerzeugung zwischen einzelnen Versorgungsgebieten zum Teil deutlich unterscheiden. So kann der Einsatz von anderen erneuerbaren Wärmeerzeugern örtlich so begrenzt sein, dass auch Biomasse als erneuerbarer Bestandteil des Wärmemixes ökologisch und ökonomisch vertretbar bleibt. Richtig und sinnvoll ist, dass Biomasse dann am effizientesten in KWK-Anlagen und über Wärmenetze zum Einsatz kommt. Pauschal von einer Nutzungskonkurrenz der Biomasse mit reiner Stromerzeugung und Verkehr auszugehen, kann im Sinne einer technologieoffenen Wärmewende nicht zielführend sein.

Für Abwärme und Biomasse gilt: Hier bestehen große Potenziale, die in der Zukunft besser genutzt werden müssen. Innovation ist hier insbesondere beim Zusammenwirken dieser Technologien mit den weiteren Wärmeerzeugern und Bestandteilen des Wärmenetzes erforderlich. Hier sollte im Rahmen der innovativen KWK-Systeme keine Vorentscheidung gegen diese Technologien getroffen werden.

Auch mit Blick auf die Erneuerbare-Energien-Richtlinie und das der Verordnung übergeordnete KWKG 2016 bestehen begründete Zweifel, ob der Ausschluss von Biomasse und Abwärme gerechtfertigt ist.

Der Entwurf für eine Novelle der EU-Erneuerbaren-Richtlinie weist auf die Notwendigkeit der Abwärmenutzung (siehe Rn. 35) hin, genauso 2 Nr. 41 EED und Art. 14 Abs. 4 und 5 EED und deren Anhang VIII. Sowohl Fernwärmeversorgungsunternehmen, die Zugang zu industrieller und andere Abwärme und zu Müllwärme haben, als auch die entsprechenden Lieferanten, verpassen sonst Chancen und werden „ungleich“ im Sinne des Gleichheitsgrundsatzes der Verfassung behandelt. Darüber hinaus sehen die Voraussetzungen der Förderung von Wärmnetzen gem. § 18 Abs. 1 Nr. 1b) KWKG die Einbindung industrieller Abwärme als ein Kriterium vor. Es erscheint nicht sinnvoll ausgerechnet im Rahmen der Pilotausschreibungen restriktiver vorzugehen.

=> § 23 Abs 1 Nr 2 b) sollte lauten:

„[die Komponente des innovativen KWK-Systems zur Bereitstellung innovativer erneuerbarer Wärme…] **ausreichend dimensioniert ist, um im Auslegungszustand mit dem innovati-**

ven KWK-System pro Kalenderjahr und optional in Kombination mit Wärme aus Biomasse oder Abwärme aus Industrie oder thermischer Abfallbehandlung **mindestens** 20% **der Referenzwärme ~~als innovative erneuerbare Wärme~~ bereitzustellen“**

IV Weiterer Anpassungsbedarf

§ 2 Begriffsbestimmungen (Nr. 16)

Die derzeitige Definition für die Referenzwärme, „…als Summe aus der Nutzwärme, die die KWK-Anlage eines innovativen KWK-Systems mit 3.000 Vollbenutzungsstunden bereitstellen kann, und der von dem gleichen innovativen KWK-System innerhalb eines Kalenderjahres bereitgestellten innovativen erneuerbaren Wärme..“, führt unter Umständen zu erheblichen, unkalkulierbaren wirtschaftlichen Risiken für den Anlagenbetreiber, da in die Referenzwärmemenge immer die gesamten 3.000 VBh einfließen.

Vor diesem Hintergrund sollte die Referenzwärmemenge im Kalenderjahr, die tatsächlich erzeugte bzw. eingespeiste Wärmemenge sein.

§ 3 Ausschreibungen

Das Verhältnis von regulärer und innovativer KWK sollte konstant bleiben. Noch ist nicht absehbar, wie gut die beiden Ausschreibungssegmente angenommen werden, welche Anpassungen ggf. noch erforderlich sind. Spätere Anpassungen im Größenverhältnis sind dann immer noch möglich. Unter der Maßgabe des KWKG-Ausbauziels sollte zudem nicht genutztes Ausschreibungsvolumen grundsätzlich stets übertragen werden. Dies gibt der KWK-Branche die Möglichkeit, aus dem Verlauf der Ausschreibungsrunden zu lernen und verpasstes Fördervolumen nachzuholen.

§ 7 Nr. 8 Angabe des Standorts

Die Angabe eines konkreten Standorts ist nicht erforderlich, um sicherzustellen, dass die KWK-Anlage bzw. das innovative KWK-System auch für ein konkretes Projekt vorgesehen ist. Um größere Wärmenetze einzubeziehen, wäre es sinnvoll, hier auch die Benennung eines konkreten Wärmenetzes zuzulassen.

§ 9 Sicherheiten

Die Ansetzung von 100 €/kW (~ 10 % der Investition) ist insbesondere bei größeren KWK-Projekten und Modernisierungen unverhältnismäßig hoch. Sie trifft vor allem die kleineren und mittleren Stadtwerke. Hier sollte entsprechend der Ausschreibungsregelungen nach § 31 EEG der dort für Biomasseanlagen angesetzte Wert von 60€/kW übernommen werden.

§ 19 Mitteilungspflichten

Mitteilungspflichten sollten aus Gründen der Einheitlichkeit dem Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle zugeordnet werden. Alternativ sollten sie zusammen mit allen anderen Mitteilungspflichten im Marktstammdatenregister konzentriert werden. Die Mitteilung zur Betriebsaufnahme und Wiederaufnahme des Dauerbetriebs sind redundant mit §§ 5 und 23 RefE der MaStRV.

§ 21 Rechtsschutz

Der Rechtsschutz darf nicht auf das Ziel eingeengt werden, den Zuschlag zu erhalten. Hierdurch wird der Rechtsschutz unnötig behindert, weil es Fälle geben kann, in denen zwar der Rechtsmittelführer den Zuschlag nicht erringen kann, aber sein unmittelbarer Wettbewerber den Zuschlag rechtswidrig erhält. Er erhält also eine verbotene Beihilfe. Gegen diesen unrechtmäßigen Vorteil muss sich der Benachteiligte wehren können. Im Beihilferecht ist dies gängige Praxis und kommt immer wieder vor.

Entscheidend kommt es darauf an, dass die Betreiber in einem wettbewerblichen Verfahren ermittelt werden. Dies war auch Sinn und Zweck der Intervention der Europäischen Kommission; das Bekenntnis zu einem wettbewerblichen Verfahren entspringt auch ihren Leitlinien (UEBLL). Im KWKG als der maßgeblichen Ermächtigungsgrundlage lässt sich dies an § 2 Nr. 4a KWKG festmachen: Danach ist die Ausschreibung insbesondere als ein wettbewerbliches Verfahren definiert.

§ 23 Abs. 1 Nr. 2 Komponente zur Bereitstellung innovativer erneuerbarer Wärme

Unklar bleibt, ob die Komponente zur Bereitstellung der innovativen erneuerbaren Wärme gleichzeitig auch die KWK-Anlage nach § 23 Nr. 1 darstellen kann, etwa in Gestalt einer Biomasse-KWK-Anlage. Das sollte positiv klargestellt werden. Der Verweis auf die Richtlinien zur Förderung von Maßnahmen zur Nutzung erneuerbaren Energien im Wärmemarkt ist zu weitgehend, es sollte auch klargestellt werden, ob damit eine dynamische Verweisung („in der jeweils geltenden Fassung“) gemeint ist.

§ 23 Abs. 1 Nr. 2d) Zuordnung zu einer KWK-Anlage

Es ist unklar, wie eine solche Zuordnung erfolgen soll.

§§ 24 – 25 Öffnung für ausländische KWK-Anlagen

Hier fehlt noch der Nachweis des Nutzens für deutsche Verbraucher und Klimaziele. Außerdem fehlt die Öffnung des Umlagensystems für ausländische Endverbraucher, gerade für Industrieunternehmen etc. Wenn etwa ein deutsches Industrieunternehmen (jedenfalls teilweise in Höhe von bis zu 5 %) für die Förderung ausländischer KWK herangezogen wird, ein vergleichbares Industrieunternehmen im Ausland aber nicht, wird der Wettbewerb einseitig zu Lasten des dt. Unternehmens beeinflusst. Es kann nicht angenommen werden, dass dies dem Willen der KOM entspricht. Es muss deshalb mindestens die Gegenseitigkeit wieder eingeführt und Wettbewerbshindernisse für dt. Unternehmen beseitigt werden. Voraussetzung für eine Belastung dt. Endverbraucher müsste zudem die Zuweisung der CO_2-Einsparungen an Deutschland sein. Sonst stellt sich wieder die Frage nach der verbotenen Sonderumlage.

Ihre Ansprechpartner

Energiewirtschaft und Politik
Referent
Dr. Björn Schreinermacher
+49 69 6304-210
b.schreinermacher@agfw.de

Recht und Europa
Stv. Geschäftsführer des AGFW
RA Adolf Topp
+49 69 6304-412
a.topp@agfw.de

KWK, Wärmeerzeugung
Dr.-Ing. Jens Kühne
+49 69 6304-280
j.kuehne@agfw.de

Gesamtverantwortung:

Energiewirtschaft und Politik
Bereichsleitung
John A. Miller
+49 69 6304-305
j.miller@agfw.de

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.

© copyright
AGFW, Frankfurt am Main