

› POSITIONSPAPIER

zum Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Richtlinie zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen vom 30.11.2016

Berlin, 19.02.2017

Der Verband kommunaler Unternehmen (VKU) vertritt mehr als 1.450 kommunalwirtschaftliche Unternehmen in den Bereichen Energie, Wasser/Abwasser, Abfallwirtschaft sowie Telekommunikation. Mit knapp 260.000 Beschäftigten wurden 2014 Umsatzerlöse von mehr als 111 Milliarden Euro erwirtschaftet und mehr als 9,4 Milliarden Euro investiert. Die VKU-Mitgliedsunternehmen haben im Endkundensegment große Marktanteile in zentralen Versorgungsbereichen (Strom 54 Prozent, Erdgas 56 Prozent, Trinkwasser 85 Prozent, Wärmeversorgung 67 Prozent, Abwasserentsorgung 40 Prozent). Sie entsorgen jeden Tag 31.500 Tonnen Abfall und tragen entscheidend dazu bei, dass Deutschland mit 65 Prozent die höchste Recyclingquote in der Europäischen Union hat. Die kommunalen Unternehmen versorgen 5,7 Millionen Kunden mit Breitband. Bis 2018 planen sie Investitionen von rund 1,7 Milliarden Euro, um dann insgesamt 6,3 Millionen Menschen an schnelles Internet anschließen zu können.

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

Einleitung

Grundsätzlich teilt der VKU die wesentlichen Ziele des Richtlinienvorschlags, nämlich weitere Erneuerbare-Energien-Potenziale zu erschließen, die Marktintegration erneuerbarer Energien zu befördern und Planungs- und Investitionssicherheit für die Unternehmen zu gewährleisten. Einige der vorgeschlagenen Maßnahmen schießen jedoch über das Ziel hinaus. Zum Teil bergen die Kommissionsvorschläge hohe Belastungen und Risiken für die Unternehmen der kommunalen Energiewirtschaft. In Anbetracht der Tatsache, dass es letztlich die Unternehmen vor Ort sind, die mit ihren Investitionen die Umstellung der Energieversorgung auf erneuerbare Quellen realisieren, rät der VKU an einigen Stellen zu mehr Besonnenheit.

Finanzielle Förderung von Strom aus erneuerbaren Quellen (Artikel 4)

Die Mitgliedstaaten müssen die Möglichkeit behalten, Strom aus erneuerbaren Energien technologiespezifisch zu fördern. Dies sollte in Artikel 4 ausdrücklich klargestellt werden.

Die verschiedenen Segmente der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien (Wind, Solarenergie, Biomasse, Wasserkraft, Geothermie etc.) unterscheiden sich erheblich. Es handelt sich um unterschiedliche Märkte mit jeweils eigener Akteursstruktur und Wettbewerbssituation. Auch in der Projektierung gibt es große Unterschiede, etwa im Hinblick auf Vorlaufzeiten, Kostenentwicklung und Realisierungszeiträume. Damit Fördersysteme ihren Zweck erfüllen, müssen sie diesen Besonderheiten Rechnung tragen. So hängt der Erfolg von Ausschreibungssystemen in hohem Maße davon ab, dass bei der Ausgestaltung die Wechselwirkungen mit der Marktsituation und den Projektspezifika in den einzelnen EE-Segmenten beachtet werden. Nur so ist sichergestellt, dass in den Ausschreibungen vergleichbare Projekte gegeneinander antreten und ein kosteneffizienter Ausbau in allen EE-Segmenten fortgesetzt werden kann.

Öffnung der Fördersysteme für Strom aus erneuerbare Energien (Artikel 5)

Die Öffnung der nationalen Fördersysteme für Erneuerbare-Energien-Anlagen im Staatsgebiet eines anderen Mitgliedsstaats sollte wesentlich behutsamer erfolgen als im Richtlinienentwurf der Kommission vorgesehen. Der VKU schlägt anstelle der im Entwurf vorgesehenen 10 Prozent in den Jahren 2021-2025 und 15 Prozent in den Jahren 2026-

2030 vor, die nationalen Fördersysteme vorerst nur für 5 Prozent der jährlich zu installierenden Leistung zu öffnen.

Der VKU erwartet bei einer zu schnellen Öffnung der Fördersysteme negative Auswirkungen auf das in Deutschland zum 01.01.2017 eingeführte Ausschreibungssystem. Es besteht die Gefahr, dass die Ausschreibungen zunehmend von europaweit agierenden Konzernen dominiert werden. Dadurch könnte ein Preiskampf ausgelöst werden, der zur Verdrängung kleiner und mittelgroßer Akteure und damit zu einer Oligopolisierung führt. Die vom VKU empfohlene Öffnung von 5 Prozent der jährlich zu installierenden Leistung entspricht der im EEG 2017 getroffenen Regelung (§ 5). Bevor über eine weitere Öffnung der nationalen Fördersysteme nachgedacht wird, sollten zunächst Erfahrungen mit grenzüberschreitenden Ausschreibungen gesammelt werden.

Verwaltungsverfahren, Rechtsvorschriften und Regelwerke (Artikel 15)

Artikel 15 Absatz 4, wonach Behörden auf allen Ebenen in Bezug auf jegliche Infrastrukturmaßnahme (auch im Energiebereich) Vorkehrungen für den Einsatz erneuerbarer Energien treffen sollen, sollte gestrichen werden.

Nach Einschätzung des VKU würde die Umsetzung derartig zunehmender Regulierungsbestrebungen an dem zu erwartenden, hohen bürokratischen Aufwand scheitern.

Herkunftsnachweise (Artikel 19)

Der Vorschlag, Herkunftsnachweise für geförderten EE-Strom zu auktionieren, ist abzulehnen. Für geförderten Erneuerbare-Energien-Strom sollte stattdessen eine Verwendungsmöglichkeit geschaffen werden, die sich an der vom deutschen Gesetzgeber mit der EEG-Reform 2017 eingeführten „Regionalstromkennzeichnung“ orientiert.

Bei einer Auktionierung von Herkunftsnachweisen für geförderten Erneuerbare-Energien-Strom hätte der Betreiber einer solchen Anlage keinen Einfluss darauf, wer die Herkunftsnachweise, die durch die Stromerzeugung in seiner Anlage generiert werden, erwirbt und verwendet. Marktteilnehmer können sich auf diese Weise gegen den Willen eines Anlagenbetreibers die Möglichkeit verschaffen, den in seiner Anlage erzeugten Strom zu Marketingzwecken einzusetzen. Schlimmstenfalls würden sie auf diese Weise ein regionales Stromprodukt entwickeln und einem Energieversorgungsunternehmen,

das die dazu gehörigen Erneuerbare-Energien-Anlagen betreibt, vor Ort Konkurrenz machen.

Vorzugswürdig ist die Variante, die vom deutschen Gesetzgeber mit der EEG-Reform 2017 eingeführt wurde. Die sogenannte „Regionalstromkennzeichnung“ erlaubt es Energieversorgungsunternehmen, den Anteil EEG-geförderten Stroms unter bestimmten Voraussetzungen regional zu kennzeichnen (§ 79a EEG 2017). Voraussetzung ist unter anderem, dass der Anlagenbetreiber einen entsprechenden Regionalnachweis beantragt und (ggf. über Dritte) an das EVU weitergibt.

Netzzugang und Netzbetrieb (Artikel 11 und 12 des Entwurfs der Strombinnenmarktverordnung)

Der VKU begrüßt die Vorschläge der Kommission in weiten Teilen, hält aber einige Änderungen und Ergänzungen für erforderlich:

- Die Abschaltreihenfolge sollte so ausgestaltet sein, dass die Wärmeversorgung aus KWK-Anlagen nach Möglichkeit nicht unterbrochen wird.
- Auch die Stromerzeugung aus Abfällen sollte neben Erneuerbare-Energien- und KWK-Anlagen nur nachrangig abgeregelt werden
- Sofern die Abregelung einer KWK-Anlage im Einzelfall unvermeidbar ist, muss gewährleistet sein, dass der Anlagenbetreiber nicht nur für die entgangenen Stromerlöse, sondern auch für die Mehrkosten der durch die ungekoppelt in Kesseln bzw. Heizwerken erzeugten Ersatzwärme entschädigt wird.
- Darüber hinaus empfiehlt der VKU, die infolge von Abregelungen entgangenen Erlöse vollständig (und nicht nur zu 90 %) zu kompensieren. Zumindest sollten die entgangenen Erlöse zu 95 % kompensiert werden. Zusätzlich fordert der VKU, dass die Erlöseinbußen wie folgt gedeckelt werden: Übersteigen die aufgrund von Abregelung entgangenen Einnahmen in einem Jahr 1 Prozent der Einnahmen eines Jahres, sind die betroffenen Anlagenbetreiber ab diesem Zeitpunkt zu 100 Prozent zu entschädigen.

Der VKU begrüßt, dass eine Anpassung der Erzeugungsleistung oder ein Einsatz steuerbarer Lasten zur Abwendung von Netzengpässen primär marktbasierend erfolgen soll. Richtig ist auch, dass an diesem Mechanismus alle Erzeugungstechnologien, Speicher und steuerbaren Lasten teilnehmen können sollen.

Nicht-marktbasierte Maßnahmen sollten, wie von der Kommission vorgeschlagen, allenfalls nachrangig zum Einsatz kommen. Hierbei muss am Grundsatz festgehalten werden, dass die größtmögliche Strommenge aus erneuerbaren Energien und KWK abgenommen wird. Eine Einspeisereduzierung von Erneuerbare-Energien- oder KWK-

Anlagen sollte nur dann Anwendung finden, wenn Netzengpässe nicht anders gelöst werden können.

Der VKU begrüßt, dass bei der Netzplanung Einspeisereduzierung und Redispatch einkalkuliert werden dürfen, wenn dies wirtschaftlich effizienter ist und 5 % der Erneuerbare-Energien- und KWK-Kapazitäten nicht übersteigt. Wenn Netzbetreiber verpflichtet wären, die Einspeisung auch der „letzten Kilowattstunde“ aus erneuerbaren Energien zu ermöglichen, führte dies zu unnötigen volkswirtschaftlichen Mehrkosten, da die Mehrkosten für den EEG-bedingten Netzausbau die Erlöse aus den „letzten Kilowattstunden“ weit übersteigen.

Die Möglichkeit, Einspeisemengen aus volatilen Quellen bis zu 5 Prozent der Erneuerbare-Energien- und KWK-Kapazitäten abzuregeln, gibt dem Netzbetreiber die Möglichkeit, die notwendigen Netzbaumaßnahmen strategisch besser an die tatsächliche Entwicklung der dezentralen Erzeugung in seinem Netzgebiet anzupassen und stellt sicher, dass dadurch auch der effizienteste Instrumentenmix (konventionell/intelligent) zum Einsatz kommt.

Die Abschaltreihenfolge sollte so ausgestaltet sein, dass die Wärmeversorgung aus KWK-Anlagen nach Möglichkeit nicht unterbrochen wird.

Auch die Stromerzeugung aus Abfällen sollte neben Erneuerbare-Energien- und KWK-Anlagen nur nachrangig abgeregelt werden, da es sich um eine umweltfreundliche Kaskadennutzung handelt. Hinzu kommt, dass die Müllverbrennung nicht beliebig pufferbar ist. Der eingesammelte Müll muss schnellstmöglich entsorgt werden, um dem öffentlichen Auftrag der Abfallentsorgung Rechnung zu tragen.

Aus den genannten Gründen sollten Erneuerbare-Energien-Anlagen, KWK-Anlagen und Abfallverbrennungsanlagen im Rahmen der Abschaltreihenfolge gleichrangig behandelt werden. Jedenfalls ist Energie aus dem biogenen Anteil von Müll ausdrücklich als erneuerbare Energie einzustufen und damit gleichrangig mit allen anderen erneuerbaren Energieträgern zu behandeln.

Sofern die Regelung einer KWK-Anlage im Einzelfall unvermeidbar ist, muss gewährleistet sein, dass der Anlagenbetreiber nicht nur für die entgangenen Stromerlöse, sondern auch für die Mehrkosten der durch die ungekoppelt in Kesseln bzw. Heizwerken erzeugten Ersatzwärme entschädigt wird. Sollte Artikel 12 Absatz 6 des Entwurfs so zu verstehen sein, dass entweder durch Einspeisereduzierung/Redispatch verursachte zusätzliche Betriebskosten oder 90 % der entgangenen Nettoerlöse am Day-ahead-Markt (einschließlich eines etwaigen Verlusts von Fördermitteln) erstattet werden, ist dies dringend zu korrigieren bzw. klarzustellen, dass sowohl zusätzliche

Betriebskosten als auch entgangene Erlöse erstattet werden. Im Falle der energetischen Abfallverwertung schließt das u. a. auch die entgangenen Erlöse aus dem reduzierten Abfalldurchsatz ein.

Darüber hinaus empfiehlt der VKU, die entgangenen Erlöse vollständig (und nicht nur zu 90 %) zu kompensieren. Bei der Projektierung von Anlagen ist in vielen Fällen nicht absehbar, in welchem Umfang die Anlagen während ihrer Laufzeit (ca. 20 Jahre!) abgeregelt werden, da sich die Netzsituation im Laufe der Zeit ändert (Netzausbau, Anschluss von weiteren Anlagen etc.). Eine Erlöseinbuße von 10 % stellt ein erhebliches Investitionsrisiko dar, wenn zum Investitionszeitpunkt nicht absehbar ist, wie oft und für wie lange jeweils Einspeisereduzierungen stattfinden werden.

Sollte der Verordnungsgeber daran festhalten, dass eine vollständige Kompensation nicht gewollt ist, empfiehlt der VKU, die entgangenen Erlöse zumindest zu 95 % zu kompensieren. Zusätzlich fordert der VKU, dass die daraus entstehenden Erlöseinbußen aus Gründen der Investitionssicherheit wie folgt gedeckelt werden: Übersteigen die aufgrund von Abregelung entgangenen Einnahmen in einem Jahr 1 Prozent der Einnahmen eines Jahres, sind die betroffenen Anlagenbetreiber ab diesem Zeitpunkt zu 100 Prozent zu entschädigen. Ein solcher Mechanismus ist auch im EEG-Einspeisemanagement vorgesehen (§ 15 Absatz 1 Satz 2 EEG) und verhindert, dass die Erlösausfälle ein zumutbares Maß überschreiten.

Einbeziehung erneuerbarer Energien in Heiz- und Kühlsysteme (Artikel 23)

1. Die Vorgabe, dass die Mitgliedstaaten den Erneuerbare-Energien-Anteil bei Wärme und Kälte jedes Jahr um einen Prozentpunkt erhöhen sollen, lehnt der VKU ab.
2. Wärme, die aus power-to-heat oder power-to-gas erzeugt wird, sollte als Wärme aus erneuerbaren Energien anerkannt werden.

Der VKU unterstützt eine verstärkte Nutzung erneuerbarer Energien in Heiz- und Kühlsystemen. Viele Stadtwerke sind Treiber dieser Entwicklung. Hierbei erweisen sich die vorhandenen Fernwärmenetze als außerordentlich wichtig, um in Zukunft verstärkt Ballungsräume mit Wärme aus erneuerbaren Quellen zu versorgen.

Die pauschale Vorgabe, dass Mitgliedstaaten den Erneuerbare-Energien-Anteil bei Wärme und Kälte jedes Jahr um einen Prozentpunkt erhöhen sollen, hilft hier nicht weiter. Demgegenüber ist ein konsistenter Rechtsrahmen und eine klare Strategie auf nationaler und lokaler Ebene erforderlich. Die größte Herausforderung besteht aus VKU-Sicht darin, dicht besiedelte Gebiete flächendeckend mit Wärme und Kälte aus erneuerbaren Energien zu versorgen. Hier ist es von entscheidender Bedeutung, die

vorhandene Fernwärme- und -kälteinfrastruktur zu stärken und – soweit möglich – auf erneuerbare Energien umzustellen.

Zu beachten ist jedoch, dass der von Wärmenetzen erreichbare Erneuerbare-Energien-Anteil je nach Größe des Netzes, nach Umgebung (städtisch oder ländlich) und nach der lokalen Verfügbarkeit von erneuerbaren Energien (z. B. Biomasse, Bioabfall oder Abwärmepotenziale aus der Industrie) sehr unterschiedlich ist. Um die Möglichkeiten zu erweitern, sollten auch Restabfälle, die trotz stofflicher Verwertung und getrennter Sammlung biogenen Abfalls weiterhin in großen Mengen anfallen werden, zur Wärmegewinnung genutzt werden.

Ebenso sollten die Möglichkeiten berücksichtigt werden, Wärme und Gas aus Strom zu erzeugen (power-to-heat, power-to-gas). Die Nutzung erneuerbar erzeugten Stroms zur Wärme- und Gaskgewinnung ist als Teilbereich der „Sektorenkopplung“ ein wichtiger Baustein für eine Dekarbonisierung der Energieversorgung. Um diesen zukunftsweisenden Technologien zum Durchbruch zu verhelfen, wäre es hilfreich, Wärme, die mittels dieser Technologien bereitgestellt wird, als erneuerbare Wärme anzuerkennen.

Fernwärme- und Fernkälte (Artikel 24)

Artikel 24 sollte ersatzlos gestrichen werden. Stattdessen sollte der Netzzugang über bilaterale Vereinbarungen erfolgen, in denen auch die technischen Anforderungen an die Wärme-/Kälteeinspeisung geregelt wird.

In Deutschland ist der Zugang zu Wärmenetzen bereits heute weitestgehend geregelt. So kann die Einspeisung von Wärme aus Erneuerbaren Energien auf Basis bilateraler Verträge aktuell schon erfolgen.

Hinzu kommt, dass die Wärmeversorgung im Wettbewerb mit zahlreichen anderen Wärmeerzeugungstechnologien steht, so dass Kunden bei einseitig steigenden Kostenbelastungen auf alternative Heizsysteme ausweichen werden.

Andererseits sind die Betreiber von Fernwärme-Systemen in hohem Maße selbst an der Verbesserung der Umweltbilanz ihres Produkts interessiert, um auch in Zukunft die allgemeinen Vorgaben für Neubauten und die steigende Erwartungshaltung der Kunden erfüllen zu können. Es besteht ein großer marktgetriebener Anreiz, das eigene System zu verbessern und alle wirtschaftlich vertretbaren Optionen für eine "grünere" Fernwärme auszuschöpfen. Einseitige Belastungen und Vorschriften, etwa in Gestalt einer Netzkostenregulierung würden die Wettbewerbssituation deutlich schwächen und somit

die Umsetzung der Wärmewende insbesondere in den Städten und Ballungsgebieten gefährden.

Mit den in Artikel 24 angedachten Pflichten und Zwängen drohen Investitionen in den Erhalt und Ausbau der Wärmenetzinfrastruktur unwirtschaftlich und somit eingestellt zu werden. Dem Klimaschutz wäre damit nicht gedient.

Fernwärme ist kein überregionales Verbundsystem, sondern muss auf beschränktem Raum Versorgungssicherheit zu wettbewerbsfähigen Preisen garantieren. Im Gegensatz zu den Strom- und Gasnetzen handelt es sich bei Fernwärme- und -kältenetzen um für Ballungszentren konzipierte, lokal bzw. regional abgegrenzte Netze mit einer weitgehend definierten Kundenzahl, bei denen ein fein austariertes Verhältnis von Wärmebedarf und Erzeugung besteht. Da Fernwärme-/kälteanlagen in ihrer technischen Ausrichtung und Dimensionierung auf die zugehörigen Netze und die angeschlossenen Kunden zugeschnitten sind und eine Weiterleitung der Wärme bzw. Kälte aus dem jeweiligen Fernwärmesystem – aufgrund der Wärme- bzw. Kälteverluste – in ein anderes System technisch nicht möglich ist – würde eine unkonditionierte Einspeisung und Durchleitung und damit eine allgemeine Öffnung der Netze für Dritte dazu führen, dass bestehende hocheffiziente Anlagen heruntergefahren werden müssten.

Das Ergebnis wäre eine Senkung der Energieeffizienz sowie die Entwertung der von den Unternehmen getätigten Investitionen. Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob bei einem erzwungenen Third-Party-Access zukünftig noch in neue Fernwärme- und -kältenetze investiert würde. Diese Investitionen sind jedoch erforderlich, um die erheblichen Potenziale der Kraft-Wärme-Kopplung in Europa zu erschließen.

Zu berücksichtigen ist auch, dass Wärme aus erneuerbaren Quellen deutlich niedrigere Temperaturen aufweist als Wärme aus KWK-Anlagen. Die vorhandenen Fernwärmenetze sind jedoch derzeit weitgehend auf Wärme aus KWK-Anlagen ausgelegt. Das bedeutet, dass Einspeisungen von regenerativer Wärme diesen Netzanforderungen Rechnung tragen müssen. Sollte ein Umbau der Netze auf niedrigere Temperaturen technisch möglich und wirtschaftlich sinnvoll sein, müssten die Betreiber der Netzinfrastruktur durch entsprechende Fördermaßnahmen bei diesem Transformationsprozess unterstützt werden.

Einbeziehung erneuerbarer Energien in den Verkehrssektor (Artikel 25)

Die vorgesehenen Maßnahmen zur Einbeziehung erneuerbarer Energien in den Verkehrssektor sollten Ausnahmen für kleine Betreiber von Erdgastankstellen und Ladesäulen beinhalten.

Für kleine Betreiber von Erdgastankstellen stellen die in Artikel 25 vorgesehenen Maßnahmen eine unverhältnismäßig hohe Last dar, weshalb insoweit Ausnahmen geschaffen werden müssen. Auch Betreiber von Ladesäulen sollten in keiner Weise von dieser Regelung negativ beeinflusst werden.