

› VORSCHLÄGE

zur kurzfristigen Anpassung des KWKG mit dem Ziel der Klarstellung, der verbesserten Handhabung und erhöhten Planungssicherheit

Berlin, 5. Juni 2018

Der Verband kommunaler Unternehmen (VKU) vertritt rund 1.460 kommunalwirtschaftliche Unternehmen in den Bereichen Energie, Wasser/Abwasser, Abfallwirtschaft sowie Telekommunikation. Mit über 262.000 Beschäftigten wurden 2015 Umsatzerlöse von mehr als 115 Milliarden Euro erwirtschaftet und rund 11 Milliarden Euro investiert. Die VKU-Mitgliedsunternehmen haben im Endkundensegment große Marktanteile in zentralen Versorgungsbereichen (Strom 60 Prozent, Erdgas 65 Prozent, Trinkwasser 87 Prozent, Wärmeversorgung 69 Prozent, Abwasserentsorgung 42 Prozent). Sie entsorgen jeden Tag 31.500 Tonnen Abfall und tragen entscheidend dazu bei, dass Deutschland mit 66 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

Vorbemerkung

Im Koalitionsvertrag 2018 haben CDU, CSU und SPD vereinbart, das Aktionsprogramm Klimaschutz 2020 und den Klimaschutzplan 2050 vollständig umzusetzen. In beiden Vorhaben wird die Kraft-Wärme-Kopplung (KWK), die eine wichtige Rolle bei der Erreichung der Klimaschutzziele spielt, deshalb auch als zentrale Klimaschutzmaßnahme benannt.

Zudem soll bis Ende 2018 ein Aktionsprogramm erarbeitet werden, um die Handlungslücke zur Erreichung des 40-Prozent-Reduktionsziels bis 2020 so schnell wie möglich schließen.

Die Koalitionsparteien haben zudem vereinbart, die KWK weiterzuentwickeln und umfassend zu modernisieren.

Der VKU schlägt für die Weiterentwicklung des KWKG ein zweistufiges Vorgehen vor. Zunächst gilt es, sich aus den rechtlichen Regelungen ergebende Unklarheiten zu beseitigen und das KWKG im bestehenden Rahmen weiterzuentwickeln. Die erforderlichen Anpassungen sind im Zuge einer schlanken Reform kurzfristig umsetzbar. In einem zweiten Schritt sollte das KWKG zu einem einheitlichen Förderrahmen für KWK und Wärmenetzsysteme weiterentwickelt werden.

Für viele kommunale Unternehmen haben die bestehenden Regelungslücken eine hohe wirtschaftliche Relevanz, da eine Vielzahl von Modernisierungs- und Neubauprojekten betroffen sind. Insbesondere die Anwendung des Anlagenbegriffs und der Übergangsregelungen bei Teilmodernisierungen sind von weitreichender wirtschaftlicher Tragweite. Es sollte daher zeitnah rechtssichere Klarheit und damit zugleich Planungssicherheit für die investitionsbereiten Unternehmen geschaffen werden.

Nachstehend sind die aus Sicht des VKU wesentlichen, kurzfristig umsetzbaren Anpassungserfordernisse beschrieben, um das KWKG klarer, einfacher anwendbar und planungssicherer zu gestalten.

Änderungsvorschläge

Anlagenbegriff

› BAFA-Verwaltungspraxis zum Anlagenbegriff fortführen.

Die langjährige Verwaltungspraxis des BAFA zum KWK-Anlagenbegriff, die eine Aufteilung einer über eine Dampfsammelschiene verbundenen Anlage in mehrere förderfähige KWK-Anlagen zulässt, sollte bei der Modernisierung von KWK-Anlagen beibehalten werden.

Gleichermaßen sollte eine neue KWK-Anlage, die in eine Dampfsammelschiene eingebunden wird, als neue eigenständige KWK-Anlage förderfähig sein.

Die Verwaltungspraxis des BAFA zum KWK-Anlagenbegriff hat sich seit vielen Jahren bewährt. Die derzeitigen Diskussionen zu einer möglichen Änderung dieser Verwaltungspraxis führen zu einer **eklatanten Verzögerung und Investitionsunsicherheit bei einer Vielzahl von Modernisierungs- und Neubauprojekten**. Diese Situation ist eingetreten, weil beantragte Vorbescheide aufgrund einer möglichen Änderung der Verwaltungspraxis des BAFA seit Monaten nicht beschieden werden. Allerdings mussten die Investitionsentscheidungen der Unternehmen aufgrund der Umsetzungsfristen der Modernisierungsprojekte bereits getroffen werden bzw. müssen sie dringend getroffen werden.

Grundsätzlich ist eine abstrakt-generelle Regelung des Anlagenbegriffs bei Dampfsammelschienen problematisch, da es sich bei diesen Anlagen meist um historisch gewachsene Strukturen mit unterschiedlichen Dampferzeugern in teilweise unterschiedlicher Eigentümerstruktur handelt.

In jedem Fall muss vermieden werden, dass das gesamte Wärmenetz als Dampfsammelschiene erfasst werden kann, da dies die sinnvolle Kombination unterschiedlicher Dampf- und Wärmerezeuger in einem Wärmesystem erschwert. Gerade die Flexibilität und unterschiedliche Wärmerezeuger sind konstituierende Merkmale zukünftiger und nachhaltiger Wärmeversorgungssysteme.

Sollte dennoch eine gesetzliche Neuregelung gesucht werden, muss sichergestellt werden, dass Modernisierungen, die wesentlich die Effizienz steigern oder gar zu einem Brennstoffwechsel führen, auch unter einem weiten Anlagenbegriff weiter gefördert werden können. Dies setzt die Absenkung der Förderschwelle auf unter 10 % voraus.

Verklammerung

› Verklammerungsregelung anpassen.

Die Bezugnahme der Verklammerungsregelung auf „den jeweils zuletzt in Betrieb genommenen Generator“ sollte wieder gestrichen werden.

Stattdessen sollte für die Verklammerung in räumlicher Hinsicht wieder auf die unmittelbare Verbindung der KWK-Anlagen an einem Standort abgestellt werden. Dieses Kriterium hat in der Praxis zu sachgerechten Ergebnissen geführt.

Die Regelung in § 2 Nr. 14 des KWK, die bei Vorliegen mehrerer KWK-Anlagen eine gemeinsame Betrachtung für die Förderung anordnet, führt in der praktischen Anwendung durch die Bezugnahme auf „den jeweils zuletzt in Betrieb genommenen Generator“ zu Problemen und unbeabsichtigten Ergebnissen.

Dies betrifft insbesondere aus mehreren Modulen bestehende KWK-Anlagen, die insgesamt die 50 MW-Grenze überschreiten. Diese sollten sinnvollerweise zu einer KWK-Anlage verklammert werden.

Die Bezugnahme auf den Generator als reine Stromerzeugungsanlage ist der Systematik des KWKG fremd und nicht sachgerecht, da eine KWK-Anlage definitionsgemäß neben Strom immer auch Wärme erzeugt.

Übergangsregelung

› Übergangsregelung des § 35 Abs. 14 KWKG 2017 klarstellend anpassen

Durch eine redaktionelle Anpassung der Übergangsregelung in § 35 Abs. 14 KWKG 2017 sollte klargestellt werden, dass die Übergangsregelung auch für Modernisierungsmaßnahmen gilt, bei denen die Modernisierungskosten mindestens 25 Prozent der Neuerrichtungskosten der KWK-Anlage betragen.

§ 35 Abs. 14 KWKG 2017 sieht Ausnahmetatbestände vor, wonach in gewissen Fällen das bisherige Förderregime nach dem KWKG in der vom 01.01.2016 bis zum 31.12.2016 geltenden Fassung auch noch für KWK-Anlagen, die nach dem 31.12.2016 in Dauerbetrieb genommen werden, in Anspruch genommen werden kann.

Dies bedeutet insbesondere, dass die Ausschreibungspflicht noch nicht greift, sondern auch eine Anlage im Leistungssegment zwischen 1 MW_{el} und 50 MW_{el} weiterhin nach den festen Sätzen des KWKG 2016 gefördert werden kann, sofern die (Wieder-)Aufnahme des Dauerbetriebs der KWK-Anlage bis zum 31.12.2018 erfolgt.

Es handelt sich – nach VKU-Einschätzung - um ein gesetzgeberisches Versehen, dass die Teilmodernisierung (25 Prozent Modernisierungskosten) aufgrund der Verweisungskette im KWKG bei enger Auslegung ggf. nicht von der Übergangsregelung umfasst ist.

Im Hinblick auf das Vertrauensschutzbedürfnis besteht kein Grund für eine Ungleichbehandlung von Vollmodernisierung (50 Prozent Modernisierungskosten) und Teilmodernisierung.

Vielmehr kommt es entscheidend darauf an, das Vertrauen auf den Bestand des KWKG 2016 mit der Förderung von Teilmodernisierungen zu schützen, sofern eine Investitionsentscheidung bereits im Jahr 2016 getroffen wurde. Hinzu kommt, dass Teilmodernisierungen sogar noch schützenswerter sind, da für diese sonst eine Förderung gänzlich ausscheidet, während Vollmodernisierungen noch der Weg in die Ausschreibung offen stünde.

Hätte der Gesetzgeber den Ausschluss von Teilmodernisierungen vom Vertrauensschutz gewollt, wäre dies aufgrund der hohen wirtschaftlichen Bedeutung für die betroffenen Unternehmen in der Gesetzesbegründung hervorgehoben worden.

Vorbescheid

› Frist für Baubeginn bei Vorbescheid verlängern.

Die Frist in § 12 Abs. 4 Nr. 1 KWKG, innerhalb eines Jahres nach Eintritt der Unanfechtbarkeit des Vorbescheids mit dem Bau der Anlage zu beginnen, sollte auf 3 Jahre verlängert werden.

Die Investitionsentscheidung für die Neuerrichtung oder die Modernisierung einer KWK-Anlage und die Finanzierungszusage der Banken wird auf der Grundlage des erteilten Vorbescheids getroffen. Bei Lieferzeiten wesentlicher Anlagenteile von z. B. derzeit 27 Monaten für Gasturbinen kann die Jahresfrist für den Baubeginn nicht eingehalten werden, wenn der Vorbescheid sinnvollerweise zum Zeitpunkt der Investitionsentscheidung vorliegen soll.

› Bindungswirkung des Vorbescheids klarstellen.

Es sollte klargestellt werden, dass die Bindungswirkung eines Vorbescheids nicht entfällt, wenn sich im Laufe der fortgesetzten Projektplanung und Umsetzung Änderungen der Anlagenkonfiguration ergeben. Die Anforderungen an den Antrag auf Erteilung des Vorbescheids sollten mit den Anforderungen an Gebote in der KWK-Ausschreibung harmonisiert werden.

Der Vorbescheid soll die Planungs- und Investitionssicherheit für KWK-Anlagenbetreiber erhöhen, indem Höhe und Dauer des KWK-Zuschlags auf Grundlage der zum Zeitpunkt der Antragstellung geltenden Fassung des KWKG verbindlich festgelegt werden.

Indes können sich in der Praxis bei der Planung und Umsetzung von KWK-Vorhaben, insbesondere im Falle der adressierten Heizkraftwerke mit einer elektrischen KWK-Leistung von mehr als 50 MW, Änderungen an der Konfiguration der konkreten KWK-Anlage ergeben. Diese Änderungen können vielfältige Ursachen haben, von technischen oder wirtschaftlichen Gründen bis hin zu vergaberechtlichen Vorgaben, die den Anlagenbetreiber zu Abweichungen von der ursprünglichen Planung zwingen.

Nach der derzeitigen Regelung des § 12 KWKG ist nicht klar, inwieweit Änderungen an der geplanten KWK-Anlage die Bindungswirkung des Vorbescheids entfallen lassen. Da der Antrag auf Erteilung eines Vorbescheids gemäß § 12 Abs. 2 KWKG bereits alle für die Förderung relevanten Angaben enthalten muss, besteht in der Praxis Unsicherheit, ob und ggf. in welchem Maß von diesen Plandaten abgewichen werden darf.

Dem ist zu begegnen, indem die Anforderungen für den Antrag auf Erteilung eines Vorbescheids an die Anforderungen für Gebote im Rahmen des KWK-Ausschreibungsverfahrens angeglichen werden.

Statt einer Festlegung beispielsweise des konkreten Anlagentyps sollten die Angaben in Entsprechung zu § 8 KWKAusV (Anforderungen an Gebote), d. h. insbesondere zum Anlagenbetreiber, zum Standort der Anlage und zur elektrischen KWK-Leistung, als Festlegung genügen. Der Vorbescheid würde damit hinsichtlich seiner Bindungswirkung mit dem Ausschreibungszuschlag harmonisiert, in welchem ebenso die Höhe des KWK-Zuschlags festgeschrieben ist. Betreiber von KWK-Anlagen unterhalb und oberhalb von 50 MW elektrischer KWK-Leistung würde somit gleichgestellt.

Karenzzeit

› Modernisierungsbeginn während der Karenzzeit.

Es sollte klargestellt werden, dass während der laufenden Karenzzeit nach § 8 Abs. 3 KWKG von fünf oder zehn Jahren bereits mit Modernisierungsmaßnahmen begonnen werden darf, sofern die Wiederaufnahme des Dauerbetriebs der modernisierten KWK-Anlage erst nach Ablauf der Karenzzeit erfolgt.

Aus der Karenzzeitregelung in § 8 Abs. 3 Nr. 1 KWKG geht nicht eindeutig hervor, ob mit Modernisierungsmaßnahmen erst nach Ablauf der Karenzzeit oder bereits während der Karenzzeit begonnen werden darf und lediglich die Wiederaufnahme des Dauerbetriebs nach Abschluss der Modernisierung erst nach Ablauf der Karenzzeit erfolgen darf.

Es ist zu berücksichtigen, dass Modernisierungen großer Kraftwerke oftmals mehrere Jahre andauern – das BAFA geht insoweit in seiner Verwaltungspraxis von einem Zeitraum von bis zu 36 Monaten aus.

Wenn erst nach Ablauf der Karenzzeit mit einer Modernisierung begonnen werden dürfte, wäre bei einer engen Auslegung der Karenzzeitregelung beispielsweise bei einer Modernisierungsdauer von drei Jahren erst acht Jahre nach (Wieder-)Aufnahme des Dauerbetriebs eine Förderung erneut möglich.

Demgegenüber lässt sich bei kleinen Anlagen eine Modernisierung sehr schnell durchführen, sodass hier auch bei einer engen Auslegung der Karenzzeitregelung schon nach nur etwas mehr als fünf Jahren wieder eine Förderung in Anspruch genommen werden könnte. Diese Ungleichbehandlung kann vom Gesetzgeber so nicht beabsichtigt gewesen sein.

Innovationsausschreibung

› Innovationsausschreibungen für bestehende erneuerbare Wärmeerzeuger öffnen.

Die Erweiterung bestehender erneuerbarer Wärmeerzeuger sollte neben dem Zubau eines fabrikneuen erneuerbaren Wärmeerzeugers förderfähig sein.

Innovative förderfähige KWK-Projekte bedürfen nach § 24 (1) Nr. 2 lit. a KWKAusV als Komponente einen fabrikneuen erneuerbaren Wärmeerzeuger. Eine Modernisierung wird in der Begründung explizit ausgeschlossen. Dies soll gewährleisten, dass die Menge an bereitgestellter innovativer erneuerbarer Wärme im Gesamtsystem tatsächlich erhöht wird.

Der VKU schlägt vor, die Erweiterung bestehender erneuerbarer Wärmeerzeuger zu erlauben. Voraussetzung dafür sollte dann sein, dass dies zu einer Steigerung des Anteils erneuerbarer Wärme im Gesamtsystem führt, die gleichbedeutend mit der Steigerung durch einen fabrikneuen Wärmeerzeuger ist.