

Das KWKG jetzt entfristen

Wer wir sind:

Wir Unternehmen im Kreis der 8KU sind ein Zusammenschluss großer kommunaler Energieversorgungsunternehmen aus Darmstadt, Frankfurt, Hannover, Köln, Leipzig, Mannheim, München und Nürnberg. Mit Umsatzgrößen zwischen vier und neun Milliarden Euro und insgesamt rund 35.000 Mitarbeiter:innen sind wir der Mittelstand der deutschen Energiewirtschaft. Wir versorgen Ballungsräume kostengünstig und bürgernah mit klimaschonender Energie, Trinkwasser und anderen Leistungen der Daseinsvorsorge. Energiewende ist für uns eine unternehmerische Chance, die wir aktiv nutzen. Wir investieren deshalb in Erneuerbare Energien, dekarbonisieren unsere KWK-/Fernwärmesysteme und bieten ein breites Portfolio an dezentralen Lösungen für klimaneutrale Energieversorgung.

Unser Vorschlag kurzgefasst:

Die aktuelle geltende Befristung des KWKG ist mit Blick auf die EU-Vorgaben zur Beihilfe entstanden. Diese muss (und kann) schnell aufgehoben werden. Bereits im Gesetzgebungs- und im beihilferechtlichen Genehmigungsverfahren 2020 war dies angelegt. Ziel muss sein, den Unternehmen, die in die Wärmewende investieren müssen, mehr Sicherheit über die Fördermittel aus dem KWKG über 2026 hinaus zu geben. De facto führt die Genehmigungs- und Bauzeit nicht nur von KWK-Anlagen sondern auch der aus im KWKG zu fördernden Wärmenetzinfrastruktur schon heute über 2026 hinaus. Ohne Entfristung ist also bereits ab dem nächsten Jahr damit zu rechnen, dass neue Projekte für die Wärmewende mangels erreichbarer Förderung nicht mehr geplant werden können.

Die hier vorgeschlagenen Entfristung bezieht sich rein auf die Geltungsdauer der ansonsten inhaltlich unveränderten Regelung und könnte sehr schlank in einem Artikelgesetz geregelt werden. Ihr sollte auf der Basis der gesetzlich schon für 2022 vorgeschriebenen Evaluierung eine Novellierung mit u.U. weiter gehenden Anpassungen folgen.

In Anhang 1 findet sich ein Vorschlag für die konkrete Formulierung der Entfristung.

In Anhang 2 wird die Genese des aktuell geltenden KWKG dargestellt. Der Fokus liegt auf der beihilferechtlichen Situation wie auch auf der Tatsache, dass es sich bei der Befristung auf 2026 um eine Übergangsregelung handelt.

8KU GmbH Berlin
Schumannstr. 2
10117 Berlin

Telefon 030 24048613
E-Mail duempelmann@8ku.de
Internet www.8ku.de

Ihr Ansprechpartner:
Dr. Matthias Dümpelmann
Geschäftsführer 8KU

Lobbyregister: R001157

Berlin, 25. September 2024

Anhang 1:

Formulierungsvorschlag für eine Entfristung des KWKG:

Gesetz für die Erhaltung, die Modernisierung und den Ausbau der Kraft-Wärme-Kopplung (Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz - KWKG 20234)
§ 6 Zuschlagberechtigte neue, modernisierte oder nachgerüstete KWK-Anlagen
<p>(1) Betreiber von neuen, modernisierten oder nachgerüsteten KWK-Anlagen [...], einen Anspruch auf Zahlung eines Zuschlags für KWK-Strom [...], wenn</p> <p>1. die Anlagen</p> <p>a) bis zum 31. Dezember 202629 in Dauerbetrieb genommen worden sind,</p> <p>b) über einen in einem Zuschlagsverfahren [...] erteilten Zuschlag verfügen [...], oder</p> <p>e) nach dem 31. Dezember 2026, aber vor dem 1. Januar 2030 in Dauerbetrieb genommen worden sind, [...]</p>
§ 18 Zuschlagberechtigter Neu- und Ausbau von Wärmenetzen
<p>(1) Betreiber eines neuen oder ausgebauten Wärmenetzes haben [...] Anspruch auf Zahlung eines Zuschlags nach Maßgabe der Absätze 2 bis 4 und des § 19, wenn</p> <p>1. die Inbetriebnahme des neuen oder ausgebauten Wärmenetzes erfolgt</p> <p>a) in den Fällen der Nummer 2 Buchstabe a und b bis zum 31. Dezember 2029</p> <p>aa) bis zum 31. Dezember 2026 oder</p> <p>bb) nach dem 31. Dezember 2026, aber vor dem 1. Januar 2030 oder</p> <p>b) in den Fällen der Nummer 2 Buchstabe c bis zum 31. Dezember 2022, [...]</p>
§ 22 Zuschlagberechtigter Neubau von Wärmespeichern
<p>(1) Betreiber von Wärmespeichern haben ... einen Anspruch auf Zahlung eines Zuschlags nach Maßgabe der Absätze 2 bis 4 und des § 23, wenn</p> <p>1. die Inbetriebnahme des neuen Wärmespeichers bis zum 31. Dezember 2029 erfolgt</p> <p>a) bis zum 31. Dezember 2026 oder</p> <p>b) nach dem 31. Dezember 2026, aber vor dem 1. Januar 2030, [...]</p>
§ 35 Übergangsbestimmungen:
<p>(19) Die Bestimmungen nach § 6 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe c, § 7b, § 18 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe a Doppelbuchstabe bb und § 22 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe b dürfen erst nach der beihilferechtlichen Genehmigung durch die Europäische Kommission und nur nach Maßgabe der Genehmigung angewandt werden.</p>

Anhang 2:

KWK-Anlagen erhalten nach dem Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz (KWKG) einen Zuschlag zur Förderung von effizienten Erzeugungsanlagen. Die Geltungsdauer des KWKG 2020 sollte dafür ursprünglich (BT-Drucksache 19/25302, 15.12.2020) bis zum 31.12.2029 gültig sein. Dies findet sich im geltenden Gesetz wieder in

„§ 6 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe c:

(1) Betreiber von neuen, modernisierten oder nachgerüsteten KWK-Anlagen haben gegenüber dem Netzbetreiber, mit dessen Netz ihre KWK-Anlage unmittelbar oder mittelbar verbunden ist, einen Anspruch auf Zahlung eines Zuschlags für KWK-Strom nach Maßgabe dieses Gesetzes sowie der aufgrund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen, wenn

1) die Anlagen

- a) bis zum 31. Dezember 2026 in Dauerbetrieb genommen worden sind,
- b) über einen in einem Zuschlagsverfahren nach § 11 der KWK-Ausschreibungsverordnung erteilten Zuschlag verfügen, der nicht nach § 16 der KWK-Ausschreibungsverordnung entwertet wurde, oder
- c) *nach dem 31. Dezember 2026, aber vor dem 1. Januar 2030 in Dauerbetrieb genommen worden sind.*“

Das Gesetz enthält also den ursprünglich intendierten Geltungszeitraum bis 2029. Analoges findet sich in:

- § 18 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe a Doppelbuchstabe bb: Verlängerung Wärmenetzförderung bis 31. Dezember 2029
- § 22 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe b: Verlängerung Wärmespeicherförderung bis 31. Dezember 2029

Die Bundesregierung hatte sich entschieden, das KWKG bei der Europäischen Kommission beihilferechtlich genehmigen zu lassen – wenngleich sie überzeugt war, dass das KWKG keine Beihilfe darstellt. Dies hatte den Hintergrund, dass sie eine zügige Anwendung des Gesetzes gewährleisten und rechtliche Risiken minimieren wollten.

In Erwartung dieser beihilferechtlichen Vorgaben wurden die Zeiträume auf Ende 2026 gekürzt. Im Falle der Anlagenförderung gilt also das KWKG (zunächst) nur bis zum 31. Dezember 2026; die „Reichweite des Gesetzes erstreckt nur bis zu a). Näheres zu diesem Vorbehalt ist in der Übergangsbestimmung § 35 Abs. 19 geregelt. Diese besagt, dass die „Bestimmungen nach § 6 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe c, § 7b [die Förderung von E-Heizern], § 18 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe a Doppelbuchstabe bb und § 22 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe b (...)

erst nach der beihilferechtlichen Genehmigung durch die Europäische Kommission und nur nach Maßgabe der Genehmigung angewandt werden“ dürfen.

Das bedeutet, dass für die Gültigkeit der oben genannten Geltungsdauern bis Ende 2029 eine Verlängerung der beihilferechtlichen Genehmigung der EU-Kommission, nicht aber eine Neufassung des KWKG selbst notwendig ist.

Näheres zur finalen Gesetzesfassung ist auf BT-Drucksache 19/25326, 16.12.2020 zu finden:

„Die Regelung des neu eingefügten § 35 Absatz 18 KWKG bezieht sich auf die Erhöhung der Vergütung für den KWK-Leistungsanteil von mehr als 2 Megawatt in § 7 Absatz 1 Satz 2 KWKG. Diese gilt für neue KWK-Anlagen, die nach dem 31. Dezember 2022 in Betrieb genommen werden. Der Begriff der Inbetriebnahme ist identisch auszulegen, wie in § 18 Absatz 1 StromNEV.

Wegen der zunächst begrenzten Geltungsdauer der von der Europäischen Kommission erteilten beihilferechtlichen Genehmigung sowie des Umstandes, dass für die Regelung des § 7b [= E-Heizer] bislang keine Verständigung mit der Europäischen Kommission erzielt werden konnte, ist nach dem neu angefügten § 35 Absatz 19 KWKG die Förderung von KWK-Anlagen, Wärmenetze und Wärmespeicher, die nach dem 31. Dezember 2026, aber vor dem 31. Dezember 2029 in Betrieb genommen worden sind, unter Vorbehalt der Verlängerung der beihilferechtlichen Genehmigung durch die Europäische Kommission zu stellen. **Die Europäische Kommission hat versichert, dass im Zuge der Verlängerung nicht die Frage des ‚ob‘ einer Förderung thematisiert werden wird.**“ S. 49

Am 3. Juni 2021 hat schließlich die EU-Kommission die Geltungsdauer des KWKG 2020 bis zum 31.12.2026 genehmigt und eine Verlängerung bis zum 31.12.2029 unter Beihilfevorbehalt gestellt.

Diese Entscheidung wurde im Beschluss C (2021) 3918 detailliert dargelegt. Der Beschluss befasst sich eingehend mit den Regelungen und Maßnahmen zur Förderung im KWKG.

Die EU-Kommission erkennt in dem Beschluss an, dass das KWKG einen notwendigen Investitionsanreiz darstellt. Ohne diesen Anreiz wären Investitionen für Unternehmen mit zu hohen Risiken verbunden. Folglich unterstütze die Beihilfemaßnahme sowohl den Bau als auch die Modernisierung und Nachrüstung hoch-effizienter KWK-Anlagen.

Dem Anspruch der Artikel 30 und 110 des AEUV (Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union) entsprechend, stellt Deutschland sicher, dass auch Betreiber aus anderen Mitgliedstaaten an den Ausschreibungen teilnehmen dürfen. Mitgliedstaaten können demnach Angebote für 5 % der Kapazität ab-

geben, sofern bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind. Des Weiteren werden Anlagen, die bereits durch das EEG-Förderung erhalten, nicht zusätzlich durch das KWKG gefördert. Betreiber von KWK-Anlagen steht offen, ob sie Förderungen durch das EEG oder das KWKG in Anspruch nehmen möchten. Dadurch werde Diskriminierung ebenso wie Überkompensation vermieden werden.

Gemäß Artikel 4 Absatz 4 der EE-Richtlinie soll Strom aus erneuerbaren Energien offen, transparent, wettbewerbsorientiert, nichtdiskriminierend und auf kosteneffiziente Weise gefördert werden. Da EEG und KWKG in keinem Konflikt zueinander stehen, ist die EU-Kommission der Auffassung, dass die Beihilfe (KWKG) nicht gegen die EE-Richtlinie verstoßen würde.

Darüber hinaus könne die Maßnahme indirekt zum Umweltschutz beitragen, indem sie die Energieeffizienz und Energieeinsparung fördert und gleichzeitig CO₂-Emissionen reduziert. Die Kommission stellt fest, dass die positiven Auswirkungen der Beihilfe in der Strom- und Wärmeerzeugung sowie im Umweltschutz, die negativen Auswirkungen auf Wettbewerb und Handel überwiegen. Sie kommt auf diese Weise zu der Auffassung, dass die Regelung angemessen und notwendig sei.

„4.3.1.5. Conclusion with regard to the compatibility of the support to the production of CHP electricity in new, modernised and retrofitted highly efficient CHP installations (described in section 2.2)

In light of the above, the Commission concludes that the aid to producers of CHP electricity in new, modernised and retrofitted highly efficient CHP installations facilitates the development of an economic activity and does not adversely affect trading conditions to an extent contrary to the common interest. Therefore, the Commission considers the aid compatible with the internal market based on Article 107(3)(c) TFEU and on the relevant provisions of EEAG.“ (C (2021) 3918, S. 87)

Die EU-Kommission ist der Auffassung, dass Fernwärme bedeutende Vorteile hinsichtlich der Erreichung zentraler Ziele der Energiepolitik der Union biete. Die Investitionsbeihilfen würden dazu führen, dass mehr Verbraucher an das Fernwärmenetz angeschlossen werden. Dadurch erhöhe sich der Fernwärmeabsatz. Und folglich werde die Anzahl der Verbraucher, die einzelne Heizkessel nutzen, sinken und umweltschädlicherer Strom verdrängt werden. Des Weiteren werde die Förderung nur dann gewährt, wenn die Fernwärmenetze einen Mindestanteil von 75 % KWK-Wärme oder einen kombinierten Anteil aus KWK-Wärme, Wärme aus EE und Abwärme von mindestens 75 % ent-

hielten. Die EU-Kommission kommt zu dem Schluss, dass die Beihilfen erheblich positive Auswirkungen haben, ohne zu übermäßigen Verzerrungen in Wettbewerb und Handel zu führen:

„4.3.2.4. Conclusion with regard to the compatibility of the support to district heating/cooling networks (as described in section 2.5)

In light of the above, the Commission concludes that the aid to district heating/cooling networks facilitates the development of an economic activity and does not adversely affect trading conditions to an extent contrary to the common interest. Therefore, the Commission considers the aid compatible with the internal market based on Article 107(3)(c) TFEU and on the relevant provisions of EEAG.“ (C (2021) 3918, S. 90)

Bei der Bewertung von Wärmespeichern kam die EU-Kommission zu einem ähnlichen Ergebnis. Wärmespeicher seien ein Schlüsselement zur Steigerung der Energieeffizienz, jedoch ohne eine Förderung wirtschaftlich nicht rentabel. Investitionszuschüsse seien zur Förderung besonders geeignet. Sie decken nicht die gesamten Kosten, sondern motivieren den Betreiber ihre Anlagen optimal zu nutzen. Wärmenetze würden sowie Fernwärmenetze zu den Zielen der Energiepolitik beitragen und den CO₂ Ausstoß bei der Stromerzeugung deutlich reduzieren können. Angesichts dessen schätzt die EU-Kommission die Beihilfe als kompatibel mit dem Binnenmarkt ein:

„4.3.3.4. Conclusion with regard to the compatibility of the support to heat and cooling storage facilities (as described in section 2.4)

In light of the above, the Commission concludes that the aid to heat and cooling storage facilities facilitates the development of an economic activity and does not adversely affect trading conditions to an extent contrary to the common interest. Therefore, the Commission considers the aid compatible with the internal market based on Article 107(3)(c) TFEU and on the relevant provisions of EEAG.“ (C (2021) 3918, S. 93)

Förderung von KWK-Anlagen befürwortet, da sie die Entwicklung im Fernwärmesektor vorantreibt, ohne die Handlungsbedingungen in einer Weise zu beeinträchtigen, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft:

„4.3.4.4. Conclusion with regard to the compatibility

Based on the reasons set out above, the Commission concludes that the alteration of the support to existing (depreciated) highly efficient gas-fired CHP installations in the district heating sector facilitates the development of certain economic activities while not adversely affecting trading conditions to an extent contrary to the common interest, as required by Article 107(3)(c) TFEU. Therefore, the Commission has no reason to change the assessment already carried out in the 2016 decision.“ (C (2021) 3918, S.96)

Demnach sollte die Verlängerung der beihilferechtlichen Genehmigung selbst kein Problem darstellen, denn:

Gemäß KUEBLL wird die Angemessenheit von Beihilfen anhand der Finanzierungslücke¹ bestimmt. Nach KWKG ist die Wirtschaftlichkeitslücke (gleichzusetzen mit der Finanzierungslücke) von § 18 Netzförderung und § 22 Wärmespeicher (Beihilfe für Fern- und Kaltwärme) nachzuweisen. Demnach wird das Risiko einer Überförderung minimiert. Die Angemessenheit von § 6 Anlagenförderung (die Beihilfe zur Verringerung und zum Abbau von Treibhausgasemissionen) wurde vom BMWK geprüft und am 07.12.2022 für zulässig erklärt. Dabei wurde „gemäß § 7 Absatz 1 Satz 2 des KWKG“² die „Erhöhung des Zuschlagssatzes nach Satz 1 Nummer 5 Buchstabe a um 0,5 Cent je Kilowattstunde überprüft“.

Um die Nachhaltigkeit der Förderung zu gewährleisten, ist für § 18 (Netzförderung) festgelegt, dass das Netz innerhalb von drei Jahren „effizient“, im Sinne der Energieeffizienzrichtlinie (EED) werden muss. Aktuell wird im KWKG noch die alte EED-Definition für Fernwärme genutzt, diese sollte dementsprechend dem neuen Zeitpfad angepasst werden.

Für den § 22 Wärmespeicher gilt, dass die Anteile von KWK und EE/Abwärme festgelegt sind.

Auch die Förderung nach § 6 Anlagenförderung (Erdgas) sollte unter den Bedingungen der KUEBLL umgesetzt werden können. Energieeffizienzbeihilfen, darunter auch hocheffiziente KWK, sind explizit erlaubt. Die Förderung von erdgasbasierter Erzeugung ist aber nur zulässig, wenn sie zum Erreichen der Klimaziele 2030/2050 beiträgt, Lock-In auf Erdgas verhindert und die EE-Investitionen dabei nicht ausbremst. Das Erreichen der Klimaziele wird auf mehreren Ebenen sichergestellt. Zum einen durch den Kohleausstieg. Zum anderen sind die Förderstunden von KWK durch das Gesetz ohnehin eingeschränkt. Zusätzlich wird die Förderung, während negativer Strompreise, ebenfalls ausgesetzt. Weiterhin können KWK-Anlagen auf Wasserstoff umgerüstet und zukünftig auch mit klimaneutralen Gasen betrieben werden.

Hinzu kommt, dass das Europäische Gericht (kurz EuG) am 24. Januar 2024 festgestellt hat, dass es sich beim KWKG um keine staatliche Beihilfe handelt. Zwar hat die DG Wettbewerb hier-

¹ Eine Finanzierungslücke ist immer dann gegeben, wenn der Kapitalwert, also die Summe aus allen durch das Investitionsprojekt generierten Ein- und Auszahlungen, negativ ist.

² § 7 Höhe des Zuschlags für KWK-Strom aus neuen, modernisierten oder nachgerüsteten KWK-Anlagen.

gegen Einspruch beim Europäischen Gerichtshof eingelegt; jedoch gilt dieser Einspruch nur der von EuG festgestellten Beihilfefreiheit, nicht jedoch der beihilferechtlichen Genehmigungsfähigkeit. Anderes gesagt: Der oben skizzierte Pfad einer schlichten Verlängerung der im Grundsatz bereits erteilten Genehmigung basiert auf der konservativen Annahme, das KWKG sei eine Beihilfe. Sollte die Auffassung des EuG Bestand haben, löst sich einzige Hemmnis gegen eine Verlängerung des KWKG vollends in Luft auf.