

## Positionspapier

# Vorschlag für die Ausgestaltung der Ausschreibung nach Paragraph 33a KWKG 2016 (neu)

Berlin, 7. Februar 2017

## Inhalt

1. Einleitung	3
2. Grundsätzliche Anforderungen an Ausschreibungen im KWKG	3
3. Zuschlagsverfahren: Pay-as-bid	4
4. Auktionshäufigkeit	4
5. Präqualifikation, Pönalen, Sicherheiten und Realisierungszeiträume	4
6. Aufteilung / Differenzierung des Ausschreibungsvolumens	5
7. Übertragbarkeit und Flexibilität	5
8. Obergrenze für die Höhe der KWK-Zuschläge	6

## 1 Einleitung

Die Regierungskoalition hat im Koalitionsvertrag von 2013 vereinbart, dass sie das Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz (KWKG) von 2012 im Jahr 2014 überarbeiten und an die veränderten Rahmenbedingungen anpassen werde. Auch das KWKG 2012 hatte in Paragraph zwölf eine Zwischenüberprüfung im Jahr 2014 festgeschrieben. Am 01.01.2016 ist das novellierte KWKG 2016 in Kraft getreten, jedoch wegen der fehlenden beihilferechtlichen Genehmigung durch die EU-Kommission bis Ende 2016 nicht anwendbar gewesen. Somit fehlten für die KWK-Branche in Deutschland seit mehr als eineinhalb Jahren klare Rahmenbedingungen, die jedoch erforderliche Grundlage für Investitionsentscheidungen sind. Aktuell plant das BMWi, auf Basis von Paragraph 33 a KWKG 2016 (neu) eine Rechtsverordnung zu erarbeiten, die die Details der Ausschreibung nach § 8a KWKG 2016 (neu) regelt, um Ende 2017 mit der ersten Auktionsrunde starten zu können. Da aufgrund der zu knapp gewählten Übergangsfristen vom 01.01.2017 bis zum Start der ersten Ausschreibungsrunde keine neuen KWK-Anlagen realisiert werden können, sollte der Verordnungsgebungsprozess unbedingt vor der parlamentarischen Sommerpause 2017 und damit vor der anstehenden Bundestagswahl abgeschlossen werden. Gleichwohl ist nach Ansicht des BDEW erforderlich, die für Ausschreibungen nötigen Parameter im ersten Schritt festzulegen und nicht auf eine Festlegung durch die Bundesnetzagentur zu verschieben.

Im direkten Vergleich mit den Erneuerbaren Energien im Stromsektor bestehen bei der KWK wesentliche Unterschiede. In vielen Fällen entscheidet der Wärmekunde über das KWK-Projekt. Dessen Wünsche und Erfordernisse müssen bei der Realisierung der KWK-Anlage berücksichtigt werden. Ein vergleichbarer „Kunde“ existiert bei EEG-Anlagen nicht. Insofern müssen Ausschreibungen im KWKG nicht zwangsläufig zu mehr Kosteneffizienz führen.

Da für große Anlagen oberhalb von 50 Megawatt umfangreiche Genehmigungsverfahren (BlmschG in Verbindung mit UVP) umzusetzen sind und die Koordination von Wärmeliefervertrag, Genehmigungsverfahren und Ausschreibung im Rahmen KWKG zusätzliche Projektrisiken und somit Kosten erzeugen, sollten Projekte oberhalb dieser Leistungsklasse auf Dauer von einer Ausschreibungspflicht ausgenommen bleiben.

## 2 Grundsätzliche Anforderungen an Ausschreibungen im KWKG

Die Regelungen für Ausschreibungen im Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) sind nicht ohne Weiteres eins zu eins auf das KWKG zu übertragen. Folgenden KWK-spezifischen Aspekten sollte das Ausschreibungssystem Rechnung tragen:

- Das Ausschreibungsdesign sollte möglichst einfach und schlank ausgestaltet sein.
- Die Projektentwicklung erfordert nicht nur technische Lösungen und Genehmigungen für die Erzeugungsanlage und deren Netzanschluss, sondern auch eine Berücksichtigung der Wärmeseite und der daraus resultierenden Vertragsgestaltung mit den Kunden. Daher sind in der Regel die Komplexität größer und der Entwicklungszeitraum länger als beispielsweise bei Anlagen im Rahmen des EEG. Ausnahme davon bilden Biomasse-KWK-

Anlagen, die einen ähnlichen oder teilweise sogar höheren Planungs- und Entwicklungsaufwand erfordern.

- KWK-Anlagen – inklusive Biomasse-KWK – haben zusätzlich zum Risiko des Strompreisverfalls noch Commodity-Risiken im Zusammenhang mit der Brennstoffbeschaffung und dem Wärmeabsatz zu tragen.

### **3 Zuschlagsverfahren: Pay-as-bid**

Gegenüber dem Einheitspreismodell (uniform pricing) sieht der BDEW im Hinblick auf eine Ausschreibung im KWKG Vorteile, die für das Pay-as-bid-Verfahren sprechen. Bislang mussten die Kosten von KWK-Projekten genau kalkuliert werden, um einem potenziellen Wärmekunden ein entsprechendes Angebot unterbreiten zu können. Im Ausschreibungssystem wird dies mit Pay-as-bid weiterhin so sein. Daher ist dieses Verfahren das Verfahren der Wahl, um die notwendige Planungssicherheit für die Projekte zu gewährleisten. Es werden darüber hinaus strategische Gebote vermieden, die das (scheinbare) Sicherheitsnetz des uniform pricing nutzen.

### **4 Auktionshäufigkeit**

Vor allem Anbieter von KWK-Lösungen im kleineren und mittleren Leistungsbereich brauchen Flexibilität, da sie stark den Entscheidungen des Bauträgers/Investors über das künftige Wärmeversorgungssystem unterworfen sind. Um möglichst zeitnah an einer Auktionsrunde teilnehmen zu können, sollten diese zwei- bis dreimal pro Jahr stattfinden. Eine noch größere Häufigkeit der Auktionen ist nach Ansicht des BDEW nicht förderlich, da in diesem Falle die jeweils ausgeschriebene Menge und damit auch die Anzahl der Gebote zu klein würden.

### **5 Präqualifikation, Pönalen, Sicherheiten und Realisierungszeiträume**

Nach Ansicht des BDEW sollten eine erteilte Genehmigung nach Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG), die Erklärung der zuständigen Behörde über die Vollständigkeit der eingereichten Unterlagen für die BImSchG-Genehmigung **oder** die Bestätigung der zuständigen Behörde über den Eingang des gestellten Genehmigungsantrags (mit dann erhöhter Pönale, s. u.) Voraussetzung für die Teilnahme von Projekten an der Ausschreibung sein. Diese hohen materiellen Präqualifikationskriterien erhöhen die Realisierungswahrscheinlichkeit der bezuschlagten Projekte und schließen unseriöse Gebote bzw. Vorhaben mit einem zu geringen Reifegrad aus.

Da durch die hohen materiellen Präqualifikationskriterien bereits eine anspruchsvolle Eingangshürde geschaffen würde, könnten Pönalen bei Nichtrealisierung vergleichsweise gering angesetzt werden. Diese sollten nach Auffassung des BDEW maximal 10 Euro/kW betragen. Eine Sicherheitsleistung in Höhe von 10 Euro/kW hält der BDEW für angemessen. Liegt zum Zeitpunkt der Auktion nur die Bestätigung der zuständigen Behörde über den Eingang des Genehmigungsantrags vor, erhöhen sich jeweils Sicherheitszahlung und Pönale auf 20 Euro/kW.

Bei Bauvorhaben ergeben sich regelmäßig unvorhersehbare und längere Verzögerungen. Auch bei der Realisierung von größeren KWK-Anlagen kann sich die Erteilung von Genehmigungen über einen längeren Zeitraum hinziehen. Daher plädiert der BDEW dafür, dass die bezuschlagten KWK-Anlagen innerhalb eines Zeitraums von 48 Monaten nach Zuschlagerteilung den Regelbetrieb aufgenommen haben müssen.

Grundsätzlich plädiert der BDEW dafür, das bislang sehr hohe Niveau der Präqualifikationsanforderungen des EEG 2017 bei Biomasse-KWK-Anlagen anzupassen, um in beiden Gesetzen (KWKG und EEG) die Parameter möglichst einheitlich und praxisgerecht auszugestalten.

## **6 Aufteilung / Differenzierung des Ausschreibungsvolumens**

Falls eine Aufteilung des Ausschreibungsvolumens zwischen Ausschreibungen nach § 8a („normale“ KWK-Anlagen) und § 8b („innovative“ KWK-Systeme) vorgenommen werden sollte, plädiert der BDEW dafür, ab 2018 jährlich 80 % des Ausschreibungsvolumens für den erstgenannten sowie 20 % für den letztgenannten Fall vorzusehen. In der ersten Auktion, die möglichst im Oktober 2017 stattfinden sollte, bedarf es nach BDEW-Ansicht nicht der Aufteilung. Hier sollten zunächst grundsätzliche Erfahrungen mit der KWK-Ausschreibung gesammelt werden.

Eine Differenzierung zwischen Neubau und Modernisierung – z.B. über Unterschiede bei den bezuschlagten Vollbenutzungsstunden – hält der BDEW nicht für zweckmäßig, da über eine Schlechterstellung der Modernisierung schnell erschließbare Potenziale für die Steigerung von Effizienz und Treibhausgaseinsparung nicht gehoben werden könnten. Darüber hinaus ist festzuhalten, dass Modernisierungen nicht auf die KWK-Zubaumenge und das Ausschreibungsvolumen angerechnet werden dürften, dies käme höchstens für die Differenz einer Leistungssteigerung gegenüber der bisherigen Anlage in Frage.

## **7 Übertragbarkeit und Flexibilität**

Im Hinblick auf KWK-Projekte ist nicht selten zu verzeichnen, dass sich der potenzielle Wärmekunde letztlich für eine andere Technologie zur Wärmeerzeugung als KWK entscheidet. Diese Entscheidung ist vom KWK-Projektierer kaum beeinflussbar und stellt einen wesentlichen Unterschied zu EEG-Anlagen dar. Hier spielen der einzelne Kunde und seine Interessen zunächst keine Rolle. Insofern sollte es möglich sein, den in einer Auktion erteilten Zuschlag auf ein anderes als das für die jeweilige Ausschreibungsrunde avisierte KWK-Projekt im selben Unternehmen zu übertragen. Um Missbrauch und spekulative Gebote zu vermeiden, sollte der Handel mit erteilten Zuschlägen nicht ermöglicht werden. In begründeten Fällen, wenn es sich z.B. um die Genehmigung von Einzelanlagen handelt, die aufgrund von Sachverhalten nicht wie geplant umgesetzt werden können, die der Vorhabensträger nicht zu verantworten hat, sollte auch eine Rückgabe des Auktionszuschlags gegen Erlass der Pönale für Nichtrealisierung möglich gemacht werden.

Zur Steigerung der Flexibilität sollte es möglich sein, dass die Leistung der in Betrieb genommenen Anlage um zehn Prozent nach oben oder unten von der im Gebot angegebenen Leistung abweicht, ohne dass es dadurch zu einer Änderung der Zuschlagshöhe kommt.

Schließlich sollte das letzte Projekt, welches nötig ist, um die ausgeschriebene Leistung zu erreichen, gleichzeitig jedoch zu einer Überschreitung dieser führt, dennoch den Zuschlag erhalten. Die überschießende Leistung sollte von der letzten Auktion im Jahre 2022 abgezogen werden. So würden eine wichtige Flexibilität gewährleistet und gleichzeitig ein Anreiz für eine zeitnahe Vorhabenrealisierung („Windhundeffekt“) geschaffen.

## **8 Obergrenze für die Höhe der KWK-Zuschläge**

Da im KWKG bereits eine Obergrenze für die maximale jährliche Fördersumme bei 1,5 Mrd. Euro eingezogen wurde sowie der Sinn und Zweck einer Ausschreibung im KWKG die wettbewerbliche Ermittlung der Zuschlagshöhe ist, hält der BDEW die Definition einer maximal zulässigen KWK-Zuschlagshöhe grundsätzlich für entbehrlich. Falls das Bundeswirtschaftsministerium eine Obergrenze zur Vermeidung von unseriös hohen Geboten für erforderlich hält, so sollte diese berücksichtigen, dass verschiedene Kostenpositionen zu den im KWKG 2016 enthaltenen fixen Zuschlagshöhen (bislang Klasse 250 kW bis 2 MW = 4,4 ct/kWh) hinzuaddiert werden müssten, da diese gemäß des KWKG 2016 (neu) durch die KWK-Anlagen im Ausschreibungssegment nicht mehr in Anspruch genommen werden können. Dies wären insbesondere die vermiedenen Netzentgelte, ein Risikozuschlag und ggf. wegfallende Steuerergünstigungen usw. Eine realistische Obergrenze zur Vermeidung von überhöhten Geboten könnte bei 10 ct/kWh liegen.