

Stellungnahme zum Entwurf für ein EEG-Änderungsgesetz



Stellungnahme zur öffentliche Anhörung im Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit des Deutschen Bundestages am 21. April 2010 - Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP zur Änderung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes, Bundestagsdrucksache 17/1147

Deutscher Bundestag
Ausschuss f. Umwelt,
Naturschutz u. Reaktorsicherheit

Ausschussdrucksache
17(16)57(F)

Öffentliche Anhörung - 21.04.2010

20.04.2010

Solarindustriestandort Deutschland sichern - Kürzung der EEG-Solarstromförderung mit Augenmaß!

Durch die verlässlichen Rahmenbedingungen des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) konnte sich die Photovoltaik-Branche in den vergangenen Jahren zu einer hoch innovativen und technologisch führenden Zukunftsbranche entwickeln. Rund 60.000 Arbeitsplätze - die meisten davon in Mittelstand und Handwerk - sowie eine heimische Wertschöpfungsquote von über 60 Prozent stehen für High-Tech „Made in Germany“. Mit einer gleichzeitigen Exportquote von bereits rund 50 Prozent und Exportumsätzen in Höhe von fünf Milliarden Euro entwickelt sich die Solartechnik zu einem Exportmotor der deutschen Wirtschaft. Bis zum Jahr 2013 will die Branche in Deutschland rund 10 Milliarden Euro in den weiteren Produktionsausbau, in Forschung und Entwicklung und damit verbunden in weitere tausende Arbeitsplätze investieren.

Die im Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen vorgeschlagenen Kürzungen der Solarstromförderung drohen die kurzfristige Anpassungsfähigkeit der Solarunternehmen zu überfordern. Sie wirken existenzbedrohend auf die überwiegende Mehrheit der deutschen Solarhersteller. Sie zerstören das Vertrauen in verlässliche politische Rahmenbedingungen und damit eine unverzichtbare Voraussetzung für weitere Investitionen am Standort Deutschland.

Bis zum Jahr 2013 kann in Deutschland erzeugter Solarstrom bei einer moderaten zusätzlichen Anpassung der Solarstromvergütung in ersten Marktsegmenten die Schwelle der Grid Parity (Netzparität) überschreiten. Dann wird selbst erzeugter Solarstrom günstiger als der Bezug von konventionell erzeugtem Strom aus dem Netz zur Verfügung stehen. Bei gleichzeitiger Erhöhung des Anteils selbst verbrauchten Solarstroms bedeutet dies, dass der weitere Ausbau der Solarstromleistung bereits in wenigen Jahren keine Mehrkosten mehr erzeugt. Eine überzogene Kürzung der Solarstromförderung „auf den letzten Metern zur Wettbewerbsfähigkeit“ gefährdet nicht nur die Zukunft der über die letzten Jahre hier aufgebauten Branche sondern auch die energie- und klimapolitischen Ziele der Bundesregierung.

Dezentral erzeugter Solarstrom kann in Deutschland eine tragende Säule der Energieversorgung werden und langfristig einen wichtigen Beitrag zu einer verlässlichen, sicheren, klimafreundlichen und kostengünstigen

Stromversorgung leisten. Umfragen zeigen immer wieder deutlich, dass die Verbraucher in Deutschland bereit sind, die notwendige und ohne Zweifel substanzielle Anschubfinanzierung für die Markteinführung von Solarstrom mit zu tragen und eine zu starke Absenkung der Förderung mehrheitlich ablehnen. Den Verbrauchern ist dabei klar, dass die langfristigen volkswirtschaftlichen Vorteile des Photovoltaikausbaus etwa durch CO₂-Vermeidung, eingesparte Energieimporte und vermiedene Netzausbaukosten, die Kosten für die Markteinführung um ein Mehrfaches übersteigen werden.

Im Namen der Branche bitten wir daher um dringende Änderungen des Gesetzentwurfs insbesondere in den folgenden Bereichen:

Einmalabsenkung und Degression

Die Entwicklung des Photovoltaikmarktes seit Ende 2008 zeigt deutlich, dass eine Anpassung der Solarstromvergütung nicht an kurzfristigen Preisentwicklungen ausgerichtet werden darf. Vielmehr muss sie sich an langfristigen Kostensenkungspotenzialen orientieren.

Seit Ende des Jahres 2008 sind die Systempreise im Schnitt um rund 30 Prozent gefallen. Auslöser hierfür waren jedoch nicht in gleichem Umfang realisierte Kostensenkungen der Hersteller sondern vor allem Entwicklungen auf dem Weltmarkt wie insbesondere der Einbruch des spanischen Solarmarkts, der verstärkte Wettbewerbsdruck von Billiganbietern aus Fernost sowie die Auswirkungen der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise, die sich vor allem auf die Nachfragesituation im ersten Halbjahr 2009 auswirkte. Dem starken Preisdruck konnte der Großteil der Hersteller in Deutschland und Europa bis heute kostenseitig nicht nachfolgen, was sich in deutlich reduzierten Gewinnmargen der Unternehmen bis heute widerspiegelt.

Eine kurzfristige zusätzliche zweistellige Absenkung der Vergütung kann in dieser Situation nicht mehr von den Zell- und Modulherstellern kompensiert werden und den Unternehmen die Grundlage für weitere, dringend notwendige Investitionen in Kostensenkung und Kapazitätsausbau entziehen. Eine zweistellige zusätzliche Absenkung der Vergütung würde hingegen diejenigen Billiganbieter aus Fernost begünstigen, die mit niedrigeren Lohnkosten, einer künstlich niedrig gehaltenen Währung und zum Teil staatlich gelenkter günstiger Kapitalausstattung auf die europäischen Märkte drängen. Dies kann jedoch nicht das gewollte Ziel der Politik sein - Wertschöpfung bei der Zell- und Modulproduktion muss auch weiterhin in Deutschland wirtschaftlich möglich sein.

Die Anpassung der Vergütung muss sich an langfristigen Kostensenkungspotenzialen orientieren. Diese liegen in der Rückschau auf die vergangenen fünf Jahre bei 6 bis 10 Prozent pro Jahr. Dies wird durch zahlreiche anerkannte Marktexperten bestätigt, etwa aktuell durch das Fraunhofer-Institut für Solare Energiesysteme ISE (Fh-ISE: Ermittlung einer angemessenen zusätzlichen Absenkung der Einspeisevergütung für Solarstrom im Jahr 2010, Februar 2010). Hierbei wird von einer durchschnittli-

chen Kostensenkung auf Systemebene von 15 Prozent bei Verdopplung des Weltmarktvolumens ausgegangen. Angesichts der bereits zum Jahreswechsel 2009/2010 erfolgten Vergütungsabsenkung um 9-11 Prozent und der für den Jahreswechsel 2010/2011 bereits vorgesehenen Absenkung um mind. 9 Prozent bleibt kein Spielraum mehr für eine zusätzliche Absenkung in zweistelliger prozentualer Höhe.

Zusätzlich ist zu erwarten, dass die Vergütungsabsenkung zum Jahreswechsel 2010/2011 zusätzliche Härten für die Hersteller bringt. Der im Gesetzentwurf gewählte Bemessungszeitraum für die marktabhängige Anpassung der Basisdegression wird - angesichts der bis zum Stichtag der Zusatzabsenkung zu erwartenden massiven Vorzieheffekte bei Investitionen in PV-Anlagen - zu einer erneuten drastischen Absenkung der Vergütung führen.

Wir plädieren daher für folgende dringende Änderungen:

- Die zum 1. Juli geplante zusätzliche Einmalabsenkung der Solarstromvergütung sollte im einstelligen Prozentbereich bleiben.
- Der Bemessungszeitraum für die marktabhängige Vergütung sollte erst mit dem Stichtag der Einmalabsenkung, also **ab dem 1. Juli 2010** beginnen, um die starken vorgezogenen Investitionen nicht in die Berechnung der Vergütungsabsenkung im Jahr 2011 einfließen zu lassen.
- Um der Branche mehr Zeit zur Anpassung und Kostensenkung zu geben, sollte die zusätzlich wirkende **marktabhängige Vergütungsanpassung vom 1.1.2011 auf den 1.7.2011** verschoben werden, in diesem Zuge könnte auf eine marktverträglichere halbjährliche Vergütungsdegression umgestellt werden.

Freiflächenanlagen

Solaranlagen auf Freiflächen sind ein kostengünstiges Marktsegment der Photovoltaik und wichtiger Bestandteil zukünftiger integrierter Versorgungskonzepte erneuerbarer Energien. Als Bestandteil von rein erneuerbaren Kombikraftwerken werden PV-Freiflächenanlagen in wenigen Jahren bedarfsgerechten Strom zu wettbewerbsfähigen Preisen erzeugen können. Sie sind somit eine wichtige und notwendige Ergänzung der lokalen Solarstromerzeugung auf Gebäuden und Dächern. Zudem sind PV-Freiflächenanlagen ein Innovationstreiber in der Komponenten- und Systemtechnik und wichtiger Exportfaktor in der deutschen Solarbranche. Die Flächeneffizienz ist bei der Erzeugung von Solarstrom auf landwirtschaftlichen Flächen ausgesprochen hoch und mit rund 350 MWh Stromertrag je Hektar um den Faktor 10-30 höher als etwa bei der Biomasseerzeugung.

Der Flächenbedarf von PV-Freiflächenanlagen ist insgesamt vernachlässigbar. Derzeit beanspruchen Freiflächensolaranlagen in Deutschland rund 3.000 Hektar Fläche. Bleibt es bei einem Marktanteil von 10 bis 20 Prozent wie in den vergangenen Jahren, werden bis zum Jahr 2020 lediglich

10.000 bis 15.000 Hektar Fläche von PV-Freiflächenanlagen in Anspruch genommen. Die Flächenversiegelung ist dabei mit lediglich rund einem Prozent der belegten Fläche ausgesprochen gering. Angesichts von rund 17 Mio. Hektar landwirtschaftlicher Nutzfläche in Deutschland und alleine 1,7 Mio. Hektar landwirtschaftlicher Fläche, die für den Anbau von Energiepflanzen genutzt werden, kann also von einer generellen Flächenkonkurrenz der Photovoltaik im Bereich der Landwirtschaft keine Rede sein.

Dennoch ist es in einigen Landkreisen und Kommunen zu lokalen Flächenkonkurrenzen von landwirtschaftlichen Anbauflächen und Photovoltaikanlagen gekommen. In diesen Fällen wurde die Verfügbarkeit von Pachtflächen zur Erzeugung landwirtschaftlicher Erzeugnisse durch deutlich höhere Pachterträge bei Photovoltaikprojekten für einzelne Landwirte, die in größerem Umfang von zugepachteten Flächen abhängig sind, eingeschränkt.

Diese punktuelle Wettbewerbssituation ist allerdings keineswegs als bundesweites Phänomen zu sehen, sondern vielmehr dem regional sehr unterschiedlichen Flächenbedarf in der Landwirtschaft, regional unterschiedlichen Pachtpreisniveaus sowie dem temporär durch die starke Preisentwicklung am PV-Markt entstandenen Nachfrageüberhang bei Freiflächenprojekten geschuldet.

Eine Anpassung der Förderbedingungen für das Freiflächen-Segment muss daher den beschriebenen regional unterschiedlichen Interessenlagen Rechnung tragen und zugunsten einer möglichst zielgenauen Lösung auf pauschale und das ganze Marktsegment beeinträchtigende Maßnahmen verzichten.

Der im Gesetzentwurf vorgesehene komplette Ausschluss von Freiflächenanlagen auf Ackerflächen (Anlagen gemäß § 32 Abs. 3 Nr. 3 EEG) ist vor diesem Hintergrund weder energiepolitisch sinnvoll noch agrarpolitisch notwendig und zielführend. Dies wird durch die Position des Deutschen Bauernverbandes unterstützt, der ein Kompletterbot von Solarstromanlagen auf Ackerflächen ebenfalls ablehnt.

Durch den geplanten Ausschluss von Anlagen auf Ackerflächen wird zudem das tragende Marktsegment bei PV-Freiflächenanlagen - 2008 entfielen rund 60 Prozent der PV-Leistung auf Freiflächen auf diese Kategorie - kurzfristig zerstört. Die Verfügbarkeit weiterer Konversionsflächen ist hingegen in Deutschland begrenzt und ihre Erschließung durch häufig vorhandene Altlasten zudem deutlich aufwändiger und kostenintensiver. Die im Gesetzentwurf neu eingeführten vergütungsfähigen Flächenkategorien können den Verlust der landwirtschaftlichen Flächen darüber hinaus nicht annähernd kompensieren.

Wir plädieren daher für folgende dringende Änderungen:

- Die Vergütungsfähigkeit von Photovoltaik-Freiflächenanlagen auf landwirtschaftlichen Flächen muss unbedingt erhalten bleiben.
- Durch einen **Prüfvorrang für Konversions- oder bereits versiegelte Flächen** im Rahmen der kommunalen Planung sowie ggf. eine maßvolle **Staffelung der Vergütung** von Freiflächenanlagen auf landwirtschaftlichen Flächen nach Größenklassen könnten mögliche lokale agrarstrukturelle Flächenkonkurrenzen zusätzlich vermieden werden.
- Bei Freiflächenanlagen auf Konversionsflächen sollte auf eine einmalige Vergütungsabsenkung verzichtet werden, um die durch die Sanierung von Konversionsflächen teilweise erheblichen Zusatzkosten beispielsweise durch Altlastenbeseitigung oder Kampfmittelräumung zu decken.
- Die im Regierungsentwurf neu eingeführte Vergütungsfähigkeit von Solarstromanlagen an Verkehrswegen ist zu begrüßen, die vorgesehene **Abstandsregelung** jedoch nicht praxistauglich. Es sollten vielmehr Anlagen an angrenzenden Flurstücken bis maximal 500 Meter Abstand zum Verkehrsweg nach EEG vergütungsfähig sein. Bundesfernstraßen sollten in die Regelung aufgenommen werden.

Übergangsfristen

Die im Gesetzentwurf vorgesehenen Übergangsfristen für die geplanten Vergütungsänderungen sind deutlich zu kurz und können keinen ausreichenden Vertrauensschutz und Rechtssicherheit für laufende Projektentwicklungen sicherstellen. Vielmehr gefährden sie bundesweit bereits in großem Umfang getätigte Investitionen in Projektentwicklungen insbesondere bei Großprojekten und PV-Freiflächenanlagen und stellen somit eine existenzielle Gefährdung von zahlreichen Planungs- und Projektierungsunternehmen dar.

Durchschnittliche Planungsprozesse bei PV-Großprojekten dauern in der Regel 12-18 Monate in vielen Fällen sogar bis zu drei Jahre. Dabei müssen schon frühzeitig Investitionen in Potenzialanalysen, Flächengutachten, Bebauungs- und Flächennutzungsplanung und Verhandlungen mit Flächeneigentümern und kommunalen Stellen getätigt werden.

Wir plädieren daher für folgende dringende Änderung:

- Solaranlagen, für die bis zum **1. Juli 2010** ein **beschlossener Bebauungsplan** (Satzungsbeschluss) vorliegt und die bis zum **31. Dezember 2010** netzanschlussbereit sind, sollen noch die derzeit gültigen Vergütungskonditionen erhalten.

Eigenverbrauch

Die im EEG 2009 eingeführte Vergütung von direkt verbrauchtem Solarstrom (Eigenverbrauch) stellt ein wichtiges Instrument auf dem Weg zum Überschreiten der so genannten Grid Parity-Schwelle (Netzparität mit konventionellem Strombezug) dar. Die Erfahrungen seit Anfang 2009 haben jedoch gezeigt, dass der im EEG derzeit verankerte Anreiz des Eigenverbrauchs noch nicht ausreichend ist, um in größerem Ausmaß Anlagenbetreiber zur Nutzung des Modells zu bewegen und Maßnahmen und Investitionen zur Steigerung des Anteils selbst verbrauchten Solarstroms auszulösen. Die im Gesetzentwurf vorgeschlagene Stärkung des Eigenverbrauchs ist daher ausdrücklich zu begrüßen.

Eine Stärkung des finanziellen Anreizes des Eigenverbrauchs wird dazu führen, dass Anlagenbetreiber zunehmend Maßnahmen zur Erhöhung des selbst verbrauchten Stroms ergreifen und somit Stromverbrauch und Stromerzeugung gezielt in Deckung bringen. Dies sind insbesondere Maßnahmen zur Änderung des Verbrauchsverhaltens, Investitionen in intelligente Gebäudetechnik zum automatisierten Verbrauchsmanagement von beispielsweise Kühltruhen, Waschmaschinen oder Wärmepumpen sowie Investitionen in den Einsatz von dezentralen Stromspeichern.

Auch die Netze werden bei steigendem Eigenverbrauch zunehmend und effektiv entlastet, indem Erzeugungs- und Verbrauchsspitzen ausgeglichen werden und somit Netzausbaukosten eingespart werden. Intelligente Regelungstechnik wird sich dabei bei der Steuerung von stromverbrauchenden Geräten nach der tatsächlichen und prognostizierten Solarstromerzeugung richten. Mit der massenhaften Gleichschaltung von Solaranlagen über Zeitschaltuhren und einer somit bei ausbleibender Sonneneinstrahlung möglichen verstärkten Netzbelastung - wie in einzelnen nicht sachkundigen Äußerungen befürchtet - ist hingegen in Zukunft nicht zu rechnen.

Auf diese Weise ist die Stärkung des Eigenverbrauchs ein wichtiger Schritt zur Vorbereitung der Netzparität, die nur dann wirkungsvoll werden kann, wenn der Anteil selbst verbrauchten Stroms von derzeit rund 20 Prozent bei durchschnittlichen Anlagengrößen erheblich gesteigert wird.

Eine Steigerung des Anteils selbst verbrauchten Solarstroms führt zudem zu einer Entlastung der Stromverbraucher, da die Umlage gesenkt wird. Im vorliegenden Gesetzentwurf wird die EEG-Vergütungssumme um 12 ct/kWh gesenkt, die Umlage reduziert sich um 8 ct/kWh (12 ct abzüglich des erzielbaren Börsenpreises von derzeit rd. 4 ct/kWh).

Bei der Bewertung der Höhe des im Gesetzentwurf vorgesehenen Anreizes muss jedoch berücksichtigt werden, dass sich dieser für Anlagenbetreiber, die den selbst erzeugten Solarstrom privat nutzen aufgrund der notwendigen Umsatzsteuernachzahlung weiter reduziert. Zudem ist bei der Berechnung des aktuellen bilanziellen Vorteils des Eigenverbrauchs in Höhe von 8ct/kWh ein durchschnittlicher Privatkundenstromtarif zugrunde gelegt, der neben dem Arbeitspreis je Kilowattstunde auch den monatlichen Grundpreis berücksichtigt. Durch den selbst genutzten Solarstrom wird

jedoch nur der Arbeitspreis je kWh ersetzt, dieser liegt im Schnitt 2 ct niedriger als der im Entwurf angesetzte Mischtarif in Höhe von 20 ct/kWh netto. Dies reduziert den Anreiz des Eigenverbrauchs weiter.

Wir plädieren daher für Folgendes:

Der Anreiz des **Eigenverbrauchs** von Solarstrom sollte deutlich gestärkt werden und so wie ursprünglich im Entwurf des Bundesumweltministers geplant, **auf rund 10 ct/kWh** angehoben werden. Für die 2012 anstehende EEG-Novelle sollte eine Ausgestaltung des Eigenverbrauchtarifs entwickelt werden, die auch gewerblichen und industriellen Anlagenbetreibern Anreize bietet, vom Eigenverbrauch gebrauch zu machen.

Kontakt für Rückfragen:

BSW - Bundesverband Solarwirtschaft e.V.
Stralauer Platz 34
10243 Berlin

Carsten Körnig, Geschäftsführer
koernig@bsw-solar.de
Tel. 030 / 2977788 - 0

Rainer Brohm, Bereichsleiter Politik und Internationales
Tel. 030 / 2977788 - 34
brohm@bsw-solar.de