

Deutscher Bundestag
Ausschuss f. Umwelt,
Naturschutz u. Reaktorsicherheit

Ausschussdrucksache
17(16)510-A

öffentliche Anhörung - 21.03.2012

19.03.2012

verbraucherzentrale

Bundesverband

19.03.2012

Effizienzen ausschöpfen, Ausbau fortsetzen, Kostenbelastungen senken

Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbandes

**zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Rechtsrahmens für Strom
aus solarer Strahlungsenergie und zu weiteren Änderungen im Recht der
erneuerbaren Energien**

Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. – vzbv
Fachbereich Bauen/Energie/Umwelt
Markgrafenstr. 66
10969 Berlin

energie@vzbv.de
www.vzbv.de

Im Allgemeinen

Der Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) begrüßt die vorgelegte Novelle des Erneuerbaren-Energien-Gesetzes (EEG) und kommt der Aufforderung zur Stellungnahme im Folgenden gerne nach. Aus Verbrauchersicht muss der Fokus beim Ausbau der erneuerbaren Energien noch stärker und konsequenter als bisher auf der Begrenzung der Kostenlast für private Haushalte liegen. Hierzu gehört insbesondere die sachgerechte Vergütung der verschiedenen Technologien.

Die nun mehr vorgesehene Anpassung der Vergütung von Photovoltaik-Anlagen und das neu einzuführende Marktintegrationsmodell werden daher von uns begrüßt. Dabei teilen wir die Problemanalyse der Bundesregierung, die zur vorgelegten Novellierung geführt hat. Durch den starken Preisverfall bei Photovoltaik-Anlagen wird es sich für Verbraucher auch in Zukunft lohnen Strom aus der eigenen Photovoltaik-Anlage zu beziehen. Aufgrund dieser stabilen Nachfragesituation teilen wir Bedenken der Solarbranche nicht, dass der Zubau der Anlagen durch die Absenkungen begrenzt wird.

Mit den Beschlüssen zur Energiewende steht die Bundesregierung in besonderem Maße unter Druck ihre eigenen Zielsetzungen und Versprechungen einzuhalten. Die zukünftigen Kostenentwicklungen müssen eine noch stärkere Rolle spielen. Über die vorgelegte Novelle des EEGs hinaus muss der Prozess zur Festlegung der Vergütungssätze daher transparenter, flexibler und unter Beteiligung derjenigen, die die Kosten zu tragen haben, stattfinden. Der Grundsatz der Kosteneffizienz sollte dabei richtungsweisend für alle Entscheidungen und Planung sein.

Der vzbv unterstützt die geplante Absenkung der PV-Vergütung und fordert die Bundesregierung auf diese weiterzuführen und Kostenentwicklungen konsequenter zu berücksichtigen.

Der vzbv fordert die Bundesregierung auf, bei der Novelle des EEGs folgenden Punkten gerecht zu werden:

- 1. Politische Versprechen müssen eingehalten werden**
- 2. Zukünftige Kostenentwicklungen müssen noch stärker berücksichtigt werden**
- 3. Einbeziehung der Industrie zur Deckung der Kosten**
- 4. Keine Sozialisierung der Kosten zur Lösung der 50,2 Hz Problematik**
- 5. Mittelfristige Änderung des Verfahrens der Vergütungsfestlegung**

Im Einzelnen fordert der vzbv die Bundesregierung auf, folgende Punkte bei der Novellierung des EEG zu berücksichtigen:

1. Einhaltung politischer Versprechen und Berücksichtigung zukünftiger Kostenentwicklungen

Die Bundesregierung steht im Wort, die Kosten für die erneuerbaren Energien auf die derzeitige Höhe der sogenannten EEG-Umlage, also etwa 3,5 Cent je Kilowattstunde (kWh), zu begrenzen. Die im November 2011 vorgelegten Mittelfristprognosen der Übertragungsnetzbetreiber zeigen, wie schwer es sein wird, dieses Versprechen gegenüber den Verbrauchern einzulösen. Nach Berechnungen könnte die Umlage schon 2013 auf 4,7 Cent (Prognose 2013 der ÜNB vom 15.11.2011) und bis zum Jahre 2016 sogar auf 6,1 Cent je kWh steigen (vgl. Anhang: Tabelle 1). Dies wäre annähernd eine Verdopplung der heutigen Kosten und das Ziel der Bundesregierung, die Umlage konstant zu halten, somit weit verfehlt.

Zugegebenermaßen mögen die oberen Varianten der Mittelfristprognosen wenig wahrscheinlich sein, da sie für das Jahr 2016 bereits einen Anteil der erneuerbaren Energien am Strombedarf von 41 Prozent prognostizieren. In diesem Fall würden zwei Drittel der Kostensteigerung auf die Photovoltaik und die Windkraft auf See entfallen. Die mittlere Variante sieht 2016 einen Anteil der erneuerbaren Energien von 33 Prozent vor und läge damit ebenfalls über dem Zielkorridor der Bundesregierung. Bei jeweils einem Drittel weniger Solarstrom und Windkraft auf See, als bei der oberen Variante angenommen, würde die Umlage trotzdem noch 5,0 Cent je kWh betragen. Auch diese Alternative verfehlt damit das Ziel der Kostenstabilität deutlich.

Im Rahmen des Netzentwicklungsplans haben die Bundesländer unlängst ihre Planungen für den Ausbau von Windkraftanlagen an Land vorgelegt. Danach könnte bis 2020 alleine die Windenergie an Land einen Anteil von etwa 25 Prozent an der Stromerzeugung erreichen. Auch ohne einen weiteren Ausbau von Windenergie auf See und Photovoltaik würde ein Anteil der erneuerbaren Energien von etwa 40 Prozent erreicht. Die Umlage läge in diesem Szenario 2016 je nach Ausbaugeschwindigkeit und Kostenverteilung der Industrie bei 3,9 bis 4,2 Cent je kWh.

2. Die geplante Absenkung der PV-Vergütung ist sachgerecht und muss weiter geführt werden

Der schnelle Ausbau der Photovoltaik wirkt sich, ohne weitere Anpassung der Vergütungen an die Kostenentwicklung, stark kostentreibend auf die EEG-Umlage aus. Gleichzeitig sinken die Kosten der Photovoltaik-Anlagen rapide. Bereits in zwei bis drei Jahren werden die Stromerzeugungskosten aus Photovoltaik in unsere Breiten zwischen 8 bis 10 Cent/kWh liegen (vgl. Anhang: Abbildungen 1 und 2), sodass eine Förderung nicht mehr notwendig sein wird. Private Haushalte, die zu diesem Zeitpunkt etwa 30 Prozent der Stromerzeugung aus ihrer PV-Anlage selbst nutzen können, erreichen so auch ohne Förderung die Wirtschaftlichkeit. Gewerbliche Anlagen erreichen die Wirtschaftlichkeit bei noch höheren Eigenverbrauchsanteilen bereits im nächsten Jahr, sodass etwa zwei Gigawatt (GW) ohne Förderung gebaut werden

können (vgl. Anhang: Tabelle 3). In diesem Bereich, der bereits heute 70 Prozent der Anlagen ausmacht, lässt sich ein Zubau nicht mehr aufhalten und wird daher den Großteil ausmachen. Aus diesem Grund erscheint es aus unserer Sicht nicht sinnvoll, in den nächsten Jahren größere Mengen an Photovoltaik zu hohen Kosten zu fördern. Angesichts der Kostentwicklung und des weltweiten Überangebots an Modulen kann sich die Vergütung vielmehr sehr eng an den Kosten orientieren. Aktuell würde eine Vergütung von 10 bis 15 Cent/kWh ausreichen.

Mit der Kombination der Absenkung auf 13,5/ 16,5 /19,5 Cent/kWh, der Begrenzung der Vergütung auf 85 Prozent beziehungsweise 90 Prozent der Erzeugung und einer weiteren Absenkung von jeweils 0,15 Cent pro Monat wird bis Ende 2012 eine umlagererelevante Vergütung von 11,1 bis 15,6 Cent/kWh erreicht. Dies deckt sich weitgehend mit den Berechnungen des vzbv und anderer Organisationen zur notwendigen Höhe einer kostendeckenden Vergütung. Die zu erwartenden Renditen dürften mit 6,3 bis 8,4 Prozent mehr als auskömmlich sein (vgl. Anhang: Abbildung 3). Im Übrigen dürften die Begrenzungen der Vergütungen sowohl bei den privaten Kleinanlagen wie auch bei den kommerziellen Anlagen von 1000 Kilowatt (kW) keine große Rolle spielen, da der vermiedene Strombezug – jedenfalls unter heutigen Bedingungen – höhere Einnahmen ergibt als eine Einspeisung ins Netz. Der Grenzwert könnte daher in diesen Segmenten durchaus gesenkt werden, zum Beispiel auf 80 Prozent (bis 10 kW) beziehungsweise 85 Prozent (10 bis 1000 kW).

Differenzen in der Einschätzung bestehen lediglich hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit großer Freiflächenanlagen. Hier bleibt allerdings die Entwicklung der Modulpreise sowie der sonstigen Ausrüstungskosten nach Absenkung der Vergütungen abzuwarten. Es ist wahrscheinlich, dass sich diese Kosten nach einer Orientierungsphase an die Vergütungen anpassen und damit ein neues „Marktgleichgewicht“ eintritt. Andererseits muss angesichts der absehbaren Entwicklung im mittleren Segment die Frage nach dem Bedarf für große Freiflächenanlagen gestellt werden, auch wenn sie zweifellos ein „Billigmacher“ der Solarenergie sein könnten.

3. Einbeziehung der Industrie zur Kostendeckung

Das Ziel der Bundesregierung eine stabile Umlage zu garantieren, kann zumindest über 2016 hinaus nur erreicht werden, wenn die Industrie wieder stärker an der Umlage beteiligt wird. Denn zusätzliche Kostenbefreiungen für die Industrie lösen die Probleme der Kostenbelastung durch erneuerbare Energien nicht, sondern verschärfen sie im Gegenteil. Die oben genannten Mittelfristprognosen bieten reichlich Anlass den bislang fehlenden Gestaltungswillen nunmehr vehement einzufordern und das Problem an der Wurzel anzupacken, also die Umlage selbst zu begrenzen.

Aus Sicht des vzbv fehlt es an eindeutigen Kriterien, wann es zu einer Befreiung für die Industrie kommen darf. Ausnahmeregelungen könnten sich beispielsweise nach der Betroffenheit oder Handelsintensität richten. Außerdem sollten gerade im industriellen Bereich Maßnahmen zur Energieeinsparung noch stärker angereizt werden. Die Inanspruchnahme von Kostenbefreiungen könnte mit verpflichtenden Effizienzvorgaben gekoppelt werden. Zusätzlich könnte der Industrie zumindest der

Betrag in Rechnung gestellt werden, um den der Großhandelspreis wegen des Merit-Order-Effekts der erneuerbaren Energien sinkt.

4. Eine Sozialisierung der Kosten zur Lösung des 50,2 Hz Problems über die EEG-Umlage ist nicht sachgerecht

Die Grundlage für die Einbeziehung der Nachrüstungskosten zur Lösung des 50,2 Hz Problems in die EEG-Umlage findet sich in §§ 35 Abs. 1b und 36 Abs. 3 b des vorgelegten Entwurfs. Die Regierungsbegründung zu § 35 Abs. 1 b EEG-RefE ist aus unserer Sicht unzureichend, da sie letztlich nur den geplanten Gesetzeswortlaut wiederholt. Darüber hinaus dient die Nachrüftungspflicht ausschließlich der Systemsicherheit der Stromnetze. Das EEG dagegen bestimmt die Förderung zum Ausbau der erneuerbaren Energien. Das bedeutet, dass EEG-fremde Kosten nicht über die EEG-Umlage umgewälzt werden dürfen, weil mit dieser nur die Kosten für den Ausbau erneuerbarer Energien finanziert werden sollen. Die Kosten der Nachrüstung zum Zwecke der Systemsicherheit dienen nicht dem Ausbau der erneuerbaren Energien und sind daher EEG-fremde Kosten. Insofern ist die geplante Novellierung der §§ 35, 36 EEG system- und damit rechtswidrig und wird von uns abgelehnt.

Vielmehr sollten die Kosten für die Nachrüstung nach dem Verursacherprinzip in erster Linie von den Anlagenbetreibern getragen werden. Anlagenbetreiber, die heute eine PV-Anlage installieren, müssen ihre Wechselrichter mit der neuen 50 Hertz-Technik ausstatten. Die Kosten hierfür tragen sie als Betreiber. In diesem Sinne müssen sie auch anfallende Nachrüstungskosten tragen. Da die Anlagenbetreiber zudem nicht nur Verursacher sind, sondern gleichzeitig von der EEG-Vergütung profitieren, ist dies auch angemessen (vgl. hierzu: Stellungnahme des vzbv zum Entwurf einer Verordnung zur Regelung von Vorschriften auf dem Gebiet des Energiewirtschaftsrechts zur Lösung der 50,2 Hertz Problematik vom 16.03.2012).

5. Transparente und flexible Festlegung der Vergütungssätze muss dem Ziel der Kosteneffizienz folgen

Die geplante Verordnungsermächtigung aus § 65 h der vorgelegten Novellierung hat das Ziel den Zubaukorridor von Solarenergie einzuhalten und flexibel auf den Markt reagieren zu können. Zwar begrüßen wir die Zielsetzung und den Willen einen flexiblen Mechanismus einzuführen, allerdings ist fraglich, ob dies mit Hilfe der vorgeschlagenen Verordnungsermächtigung erreicht werden kann. Das Grundproblem eines intransparenten politischen Prozesses zur Ermittlung der Vergütungssätze, bleibt weiterhin ungelöst. Dieses Problem besteht nicht nur bei der Photovoltaik. Es greift zu daher kurz den Photovoltaikausbau anders zu behandeln als die anderen Technologien.

Der vzbv fordert daher, dass die Festlegung und Anpassung der Vergütungssätze einem Ausbauplan für die erneuerbaren Energien insgesamt folgt. Hierbei haben auch die Bundesländer Verantwortung zu übernehmen, denn die gesetzten politischen Ausbaupläne der einzelnen Länder befinden sich nicht in einem luftleeren Raum. Der Bund sollte daher gemeinsam mit den Bundesländern Mengenkorridore für die

verschiedenen Technologien festzulegen, die zur Begrenzung der Systemkosten mit den Auswirkungen auf den jeweils notwendigen Netzausbau abgestimmt werden. Die Vergütungen für die erneuerbaren Energien selbst sollten innerhalb eines Kostenkorridors der Erreichung dieser Mengenziele dienen und nicht mehr politisch ausgehandelt, sondern durch eine Behörde festgelegt werden.

6. Zukünftige Herausforderungen müssen angegangen werden

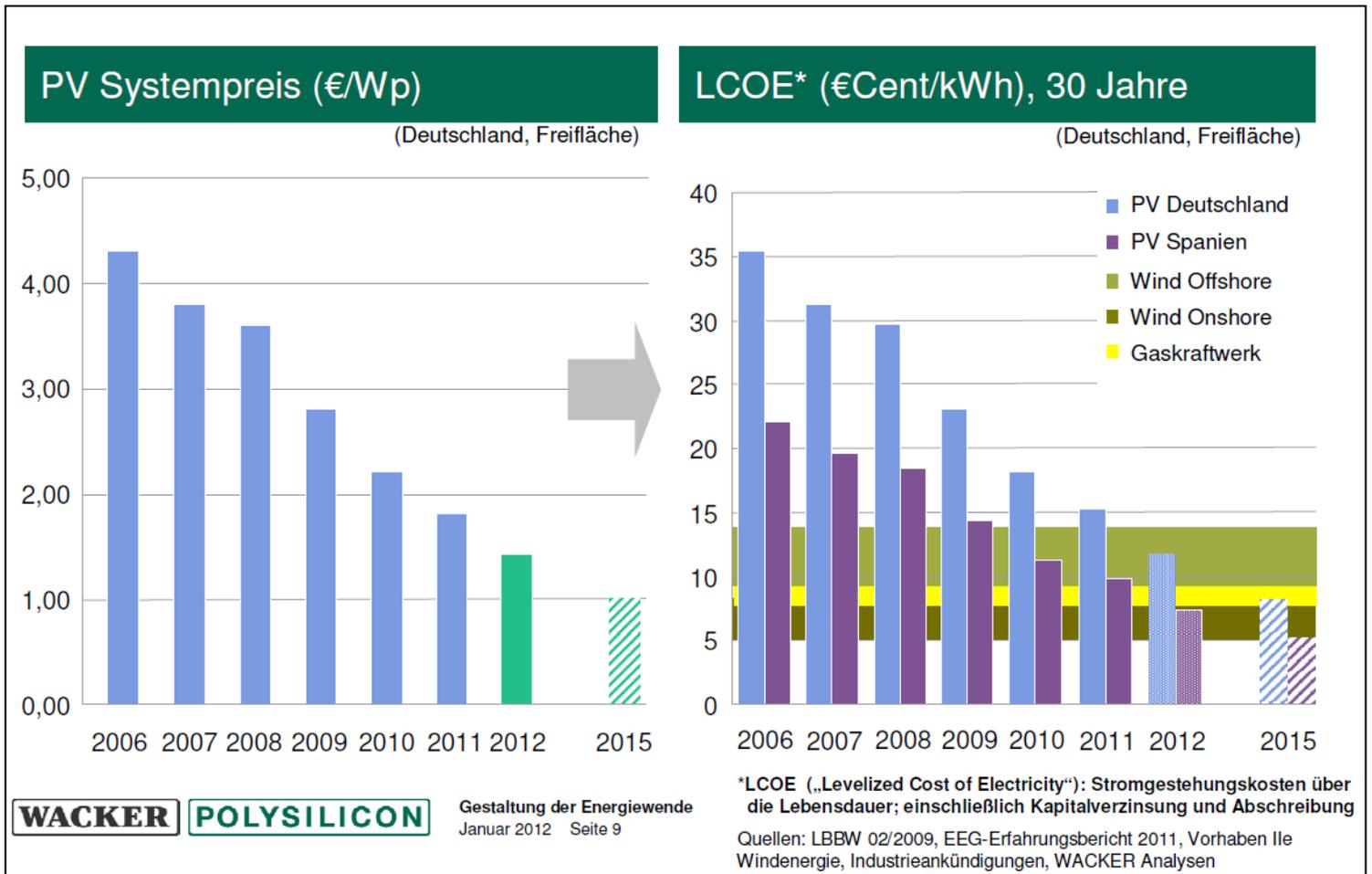
Angesichts des zu erwartenden Anstiegs der Eigennutzung werden sich zukünftig auch noch andere Fragen der Umverteilung stellen, welche die Struktur der Netzentgelte sowie mögliche Kompensationen für entfallende Energiesteuern und Konzessionsabgaben betreffen. Änderungen können erhebliche Auswirkungen auf die sogenannte „Netzparität“ haben. Aus Gründen der Verteilungsgerechtigkeit sind früher oder später Anpassungen vorzunehmen.

Anhang

Tabelle 1: Kosten der erneuerbaren Energien bis 2016 (eigene Berechnungen und Darstellung)

	Obere Variante	Mittlere Variante	Wind an Land Variante	Dito mit Industrie-beteiligung	
Gesamtstromerzeugung	211	167	167	167	TWh
Anteil EE (bei 510 TWh Verbrauch)	41	33	33	33	%
Davon Biomasse	37	35	35	35	TWh
Wind onshore	73	63	91	91	TWh
Wind offshore	32	21	4	4	TWh
PV	58	39	28	28	TWh
Rest	11	9	9	9	TWh
Davon Biomasse	5,5	5,1	5,1	5,1	Mrd. €
Wind onshore	4,3	3,7	4,9	4,9	Mrd. €
Wind offshore	4,6	3,1	0,6	0,6	Mrd. €
PV	13,8	11,0	9,3	9,3	Mrd. €
Rest	0,6	0,4	0,4	0,4	Mrd. €
Gesamtvergütungen	28,8	23,3	20,3	20,3	Mrd. €
Profilservice etc.	0,3	0,2	0,2	0,2	Mrd. €
Effekt Grünstromprivileg	0,3	0,2	0,2	0,2	Mrd. €
Gesamtkosten	29,4	23,7	20,7	20,7	Mrd. €
Einnahmen (ohne Direktvermarktung)	8,0 (aus 132 TWh)	6,1 (aus 100 TWh)	6,1 (aus 100 TWh)		Mrd. €
Deckungslücke	21,4	17,6	14,6	14,6	Mrd. €
Belastung privilegierter LV (1 Cent/kWh)				0,9	Mrd. €
Gesamtkosten				13,7	
Umlage bei 350 TWh Letztverbrauch (Referenzszenario)	6,1	5,0	4,2	3,9	Cent/kWh

Abbildung 1 und 2: Stromgestehungskosten der Photovoltaik erreichen in wenigen Jahren das Niveau von onshore Wind und Gas-Kraftwerken



Quelle: Position der Wacker Chemie, „Gestaltung der Energiewende in Deutschland“, Januar 2012

Tabelle 3: Unsubventionierte Nachfrage nach kommerziellen Dachanlagen könnte zu 2 GW Nachfrage führen

Unsubventionierte Nachfrage nach kommerziellen Dachanlagen könnte zu 2GW Nachfrage führen

→ Netzstrompreis-Parität könnte in Deutschland bereits während des Jahers 2013 eintreten.

→ Andere Länder sollten ab 2014 folgen.

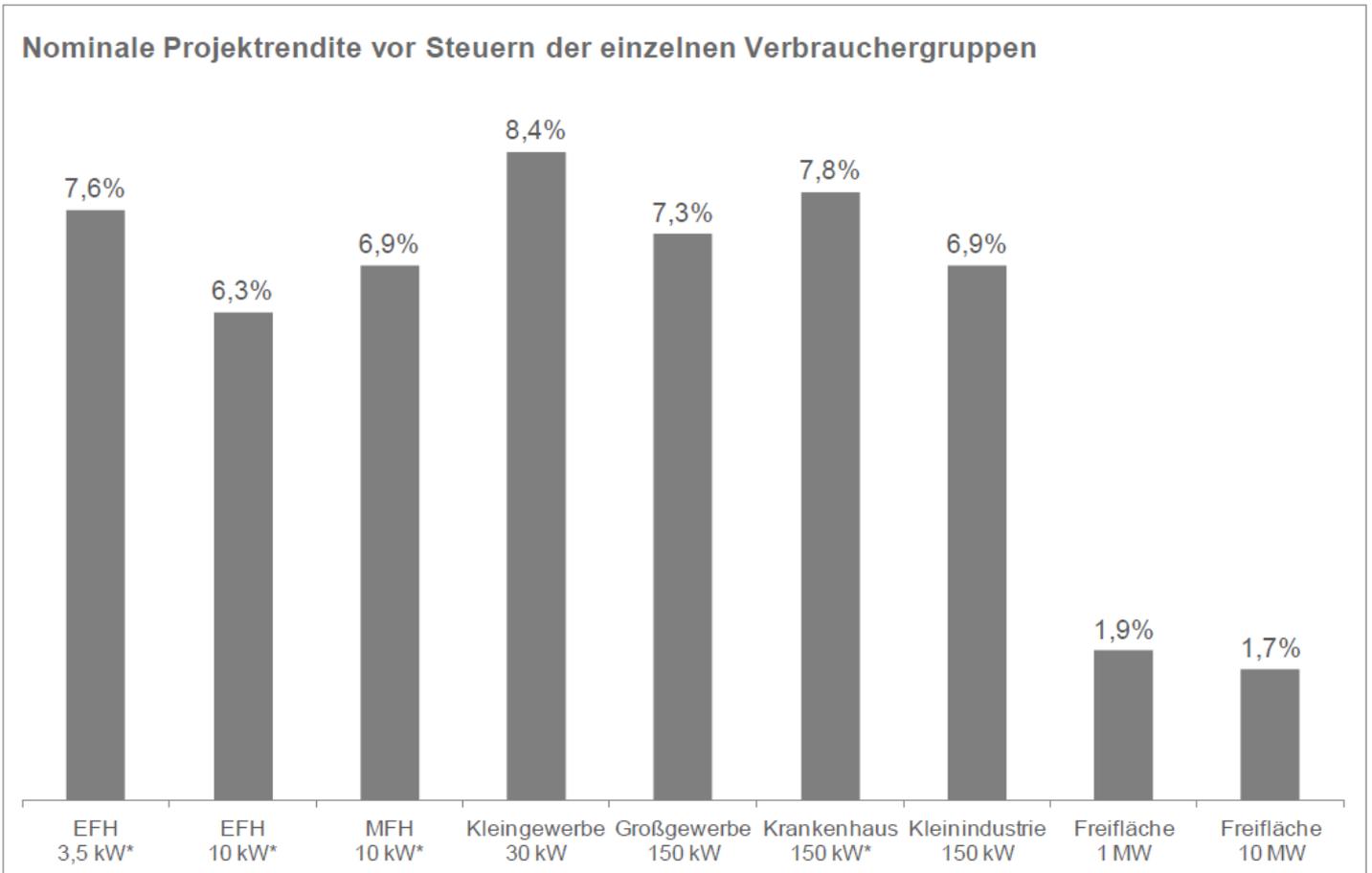
→ Nach einer Dekade der Anschubfinanzierung wird Solarstrom wettbewerbsfähig.

MW	2010	2011	2012E	2013E	2014E	2015E	Year of grid parity
Germany - commercial roof-top market demand (subsidised)	5,304	4,777	3,500	1,500	225	0	2013
Germany - commercial roof-top market demand (un-subsidised)	0	0	0	1,500	2,025	2,250	
Italy - commercial roof-top market demand (subsidised)	800	1,500	1,800	900	750	180	2014
Italy - commercial roof-top market demand (un-subsidised)	0	0	0	0	750	1,620	
Spain - commercial roof-top market demand (subsidised)	15	75	15	30	75	68	2014
Spain - commercial roof-top market demand (un-subsidised)	0	0	0	0	75	608	
Spain - commercial roof-top market demand (subsidised)	6	8	23	45	75	30	2014
Spain - commercial roof-top market demand (un-subsidised)	0	0	0	0	75	270	
Other countries - commercial roof-top market demand (subsidised)	49	254	508	894	766	901	2014/15
Other countries - commercial roof-top market demand (un-subsidised)	0	0	0	0	766	2,704	
Other countries - residential roof-top market demand (subsidised)	49	254	508	894	862	1,545	2014/15
Other countries - residential roof-top market demand (un-subsidised)	0	0	0	0	287	1,545	
Other countries - ground-mounted market demand (subsidised)	0	0	254	596	1,532	1,854	2014/15
Other countries - ground-mounted market demand (un-subsidised)	0	0	0	0	0	1,236	
Global unsubsidised market	0	0	0	1,500	3,978	10,232	
Global unsubsidised market as % of total demand	0%	0%	0%	5%	10%	20%	

Source: Bundesnetzagentur, National regulator data, Macquarie Research, March 2012

Quelle: Robert Schramm-Fuchs, Alternative energy: Solar Power – Deutsche Solarindustrie, Macquarie Capital (Europae) Ltd, Vortrag 01.03.2012, S. 15.

Abbildung 3: Die Renditen von Freiflächen im Ministervorschlag ist am stärksten von einem Rückgang betroffen



Quelle: Belectric/Prognos AG, „Modell einheitliche PV-Vergütung“, Feb. 2012, Folie 23.