



Deutscher Bundestag
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz,
Bau und Reaktorsicherheit
Ausschussdrucksache
18(16)65-F
Öffentliche Anhörung - 04.06.2014
03.06.2014

Erneuerbare-Energien-Gesetz 2014

Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit des 18. Deutschen Bundestages am 4. Juni 2014

Vom Ziel her denken – Ausbaudynamik beibehalten

Deutschland hat sich mit dem Beschluss des Energiekonzeptes 2010/11 ambitionierte energie- und klimapolitische Ziele gesetzt. Neben einer Reduktion der Treibhausgasemissionen um 80-95% bis 2050 soll der Ausbau der erneuerbaren Energien auf einen Anteil von mindestens 80 % am Bruttostromverbrauch steigen. Der dynamische Ausbau der erneuerbaren Energien muss daher auch über die diesjährige Novellierung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) hinaus gewährleistet bleiben. Das gilt insbesondere für die kosteneffizientesten Technologien Onshore-Windenergie und Photovoltaik, deren Stromgestehungskosten in den letzten Jahren rapide gesunken sind. Den vorliegenden EEG-Gesetzentwurf beurteilt der WWF nach folgenden Aspekten:

1. Werden die Ausbauziele für erneuerbare Energien und die Minderung der Treibhausgasemissionen gemäß des Energiekonzeptes 2010/2011 hinreichend robust erreicht?
2. Welche Anreize werden gesetzt, um den Wert des produzierten Stroms hinreichend zu reflektieren und einen systemdienlichen Betrieb sowie die systemdienliche Auslegung von regenerativen Stromerzeugungsanlagen zu verstärken?
3. Werden durch die eingeleiteten Veränderungen die Kosten des Ausbaus für die Verbraucher gesenkt bzw. stabilisiert?
4. Werden die Kosten des Ausbaus auf alle Verbrauchergruppen gerecht verteilt? Hier sind vor allem die Regelungen der Besonderen Ausgleichregelung und zum Eigenstromverbrauch relevant.

Bewertung der Ausbauziele

Onshore-Windenergie: Ausbaukorridor

Mit dem im EEG-Gesetzentwurf dargelegten Ausbaupfad im Bereich Onshore-Windenergie wird die gegenwärtige Ausbaudynamik gedämpft. Der Nettozubau betrug im Jahr 2013 2.740 MW, der vorgesehene jährliche Ausbaukorridor in der EEG Novelle wird mit 2.400 - 2.600 MW festgeschrieben. Die Degression im Rahmen des Ausbaukorridors greift gegenwärtig bereits bei einer Abweichung von lediglich +/- 200 MW. Dies birgt die Gefahr, dass Planungsunsicherheiten für Investoren entstehen, da die Degression zu schnell greift. Daher plädiert der WWF dafür, die Degression erst bei einer deutlich erhöhten Abweichung und in entsprechend erweiterten Degressionsstufen greifen zu lassen. Die vorgesehene Stichtagsregelung sollte so ausgestaltet werden, dass die Dauer der Planungsverfahren berücksichtigt und bereits beantragte Projekte nicht über Gebühr benachteiligt werden. Dies scheint mit der vorgeschlagenen Stichtagsregelung mit dem 23. Januar 2014 nicht gewährleistet zu sein. Stattdessen sollten Projekte, die im Jahr 2014 ans Netz gehen, nach dem bestehenden EEG behandelt werden.

Nettozubau als Bemessungsgrundlage der Zubau-Korridore

Der WWF begrüßt die im EEG-Gesetzentwurf enthaltene Änderung zur Festlegung des Nettozubaus von Onshore-Windenergieanlagen als Bemessungsgrundlage des Ausbaukorridors ausdrücklich. Dies ist eine richtige Entscheidung, die gerade vor dem Hintergrund eines vermehrten Repowerings als Ersatz von Windenergieanlagen aus starken Zubaujahren die Erreichung langfristiger Ausbauziele ermöglicht. Gleichzeitig weisen wir darauf hin, dass ein wertorientierter Förderungsmechanismus bereits heute die Einspeisung von Windenergieanlagen an Land bei gleichzeitig gesteigerter Systemverantwortung deutlich erhöhen könnte.

Ausbau auch an Binnenlandstandorten

Im Sinne einer kosteneffizienten und gerechten Finanzierung der Energiewende unterstützt der WWF den Ansatz, die bestehende Überförderung an sehr ertragreichen Standorten abzubauen. Die wirtschaftliche Nutzung geeigneter Zonen in windärmeren Bundesländern mit schlechteren Standortbedingungen muss jedoch gewährleistet sein, um die langfristigen Ausbauziele für erneuerbare Energien zu erreichen.

Der WWF setzt sich für einen hohen Standard des Immissions-, Natur- und Landschaftsschutzes beim Ausbau der Onshore-Windenergie ein, sieht aber gleichwohl die Möglichkeit eines hohen und ausreichenden Ausbauziels für diese Technologie in Deutschland.

Offshore-Windenergie

Der WWF unterstützt die Entwicklung der Offshore-Windenergie als wichtigen zukünftigen erneuerbaren Energieträger. Die im EEG-Gesetzentwurf dargelegte Beschneidung des Ausbaus auf 6,5 GW bis 2020 bzw. 15 GW bis 2030 spiegelt im Grunde die heute eingeleitete und absehbare Dynamik wider. Die im aktuellen Gesetzentwurf vorgenommene Ausweitung der Planungsgenehmigungen, die Verlängerung des Stauchungsmodells um zwei Jahre sowie die Halbierung der bisher geplanten Förderkürzungen sind richtige Schritte, um auch weiterhin Investitionen anzureizen. Gleichzeitig muss der hohe Standard bei Sicherheit und Naturschutz auch beim Ausbau der Offshore-Windenergie heute und in Zukunft in jedem Falle gewährleistet sein.

Photovoltaik

Der vorgesehene Ausbaukorridor von 2.400 - 2.600 MW brutto pro Jahr ist zu niedrig bemessen. Im Jahr 2013 wurden 3.300 MW Photovoltaik ausgebaut. Daher sollte auch weiterhin das bisherige politische Ausbauziel von 2.500 - 3.500 MW pro Jahr gelten und für dessen Erreichung Sorge getragen werden. Analog zu Onshore-Windenergie sollte auch bei der Photovoltaik der *Nettozubau* als Bemessungsgrundlage des Zubaukorridors festgelegt werden. Ebenso ist eine zeitnahe Überprüfung der für PV-Anlagen festgelegten Förderdeckels von 52.000 MW notwendig.

Bioenergie

Der WWF begrüßt grundsätzlich den im EEG-Gesetzentwurf vorgesehenen Kurswechsel in der Förderung von Biogas basierend auf Mais hin zu Abfall und Reststoffen sowie Gülleanlagen. Die jetzige Ausgestaltung des Ausbaukorridors ist jedoch insbesondere unter dem Aspekt der bedarfsgerechten Einspeisung und Systemflexibilisierung nicht zielführend. Auch bei der Bioenergie sollte der *Nettozubau* als Bemessungsgrundlage des Zubaukorridors festgelegt werden.

Gesamtbewertung der Ausbaukorridore

Mit den im EEG-Gesetzentwurf definierten Ausbaukorridoren werden insgesamt die langfristigen Ziele für eine auf erneuerbaren Energien basierende Stromerzeugung und die entsprechenden Treibhausgasemissionsreduktionen nicht erreicht werden können. Die Bemessungsgrundlage sämtlicher Ausbaukorridore muss daher der entsprechende Nettozubau sein.

Sinnvolle Weiterentwicklung des Förderdesigns

Umfassende Prüfung des Für und Wider von Ausschreibungsverfahren nötig

Das angekündigte Ausschreibungsverfahren für erneuerbare Energien ab spätestens 2017 lehnt der WWF als zu rigorose Mengenbegrenzung in einem deutlich zu frühen Stadium der Energiewende strikt ab. Für den WWF ist derzeit nicht erkennbar, wie zentrale Aspekte für ein Ausschreibungsverfahren in solch kurzer Frist geklärt werden können. Dazu gehört neben der auch zukünftig sicherzustellenden Möglichkeit einer hohen Bürgerbeteiligung bei der Finanzierung von Neuanlagen auch die technologie- und regionalspezifische Differenzierung des Fördermodells, das dem Entwicklungsgrad der jeweiligen Technologie entsprechen muss. Das vorgesehene Ausschreibungspilotverfahren bei PV-Freiflächenkapazitäten ist keinesfalls uneingeschränkt auf andere erneuerbare Energieträger übertragbar und riskiert damit zusätzlich die Zielerreichung für den Ausbau der erneuerbaren Energien.

Grundsätzlich sollte vor einem überhasteten Übergang zu einem Ausschreibungsmodell überprüft werden, ob die heutige Struktur der Vergütungszahlungen längerfristig sinnvoll sein kann. Vor der Einführung von Ausschreibungen sollte demnach eine grundsätzliche Neustrukturierung der Einkommenströme für erneuerbare Stromerzeugungsanlagen und eine entsprechende Lernphase durchlaufen werden. Beispielsweise muss vor der Einführung von Ausschreibungen geprüft werden, ob die Erbringung von Finanzierungsbeiträgen für Regenerativkraftwerke (wie heute) über Kilowattstundenprämien überhaupt ein längerfristig sinnvolles Zukunftsmodell bildet und ob es erfolgsversprechend ist, auf dieser Basis Ausschreibungsmodelle zu konzipieren.

Systemdienliche Einspeisung erneuerbarer Energien gezielt anreizen

Der WWF begrüßt die geplante Einführung der verpflichtenden Direktvermarktung mit gleitender Marktprämie für Neuanlagen als wichtigen ersten Schritt um regenerativen Erzeugern in einem wirtschaftlich und technisch sinnvollen Rahmen mehr Systemverantwortung für Versorgungssicherheit und Netzstabilität zu übertragen. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund akzeptabel, dass heute bereits rund 50% aller erneuerbaren Anlagen und über 80% der Onshore-Windenergieanlagen an der Direktvermarktung teilnehmen. Die vorgesehene Einpreisung der Vermarktungskosten ist konsequent. Die Bemessung der phasenweise absinkenden Bagatellgrenzen erachtet der WWF als energiewirtschaftlich angemessen.

Die geplanten Änderungen sind erste richtige Schritte in Richtung Marktintegration und Systemverantwortung der erneuerbaren Energien, denen jedoch schnellstmöglich weitere folgen müssen. Insbesondere die bedarfsgerechtere Einspeisung erneuerbarer Energien muss zügig in Angriff genommen werden. Die vorgesehene verpflichtende Fernsteuerbarkeit erneuerbarer Anlagen in der Direktvermarktung ist hierfür ein guter und richtiger erster Ansatz.

Faire Kostenverteilung und Begrenzung der Stromkosten

Neuregelung der Industrieprivilegierungen

Die Novellierung des EEG soll „die Kostendynamik der vergangenen Jahre beim Ausbau der erneuerbaren Energien durchbrechen und so den Anstieg der Stromkosten für Stromverbraucher begrenzen.“¹ Der WWF begrüßt die mit der Streichung des Grünstromprivilegs², der grundsätzlichen Beteiligung der Eigenstromerzeugung an der Grundfinanzierung des EEG und einer Neuregelung der Besonderen Ausgleichsregelung (BesAR) einhergehenden und prinzipiell richtigen Überlegungen zu einer kostengerechteren Finanzierung des EEG. Nach Ansicht des WWF mangelt es aber gerade bei der BesAR an der nötigen Konsequenz und Stringenz.

Durch die ausformulierten Maßnahmen werden die Industrieausnahmen kaum gesenkt werden können, sie tragen bestenfalls zu einer Kostenstabilisierung (bei einem Volumen von 5,1 Mrd. €/a)³ bei. Private Haushalte und nicht-privilegierte Unternehmen tragen somit auch weiterhin die (unveränderte) Hauptlast der EEG-Umlage. Von einer „fairen Kostenverteilung“ kann daher keinesfalls gesprochen werden.

Branchenauswahl für Besondere Ausgleichsregelung (BesAR)

Der vorliegende EEG-Gesetzentwurf sieht eine Ausweitung der für eine vollständige oder teilweise Befreiung von der EEG-Umlage antragsberechtigten Branchen von vormalig 68 auf 219 (von insgesamt 245) Branchen ab 2015 vor.⁴ Dieser Ansatz steht in eklatantem Widerspruch zu den 15 von der Europäischen Kommission festgelegten Branchen, die aufgrund ihrer Strom- und Handelsin-

¹ Bundesregierung, 2014: „Entwurf eines Gesetzes zur grundlegenden Reform des Erneuerbare-Energien-Gesetzes und zur Änderung weiterer Bestimmungen des Energiewirtschaftsrechts“

² Als „Grünstromprivileg“ wird die gesetzliche Regelung zur teilweisen oder vollständigen Befreiung der Elektrizitätsversorgungsunternehmen (Stromhändler) von der Zahlung der EEG-Umlage bezeichnet, wenn diese bestimmte Voraussetzungen erfüllen.

³ BMWi/BAFA: Hintergrundinformationen zur Besonderen Ausgleichsregelung. Antragsverfahren 2013 auf Begrenzung der EEG-Umlage 2014.

⁴ Zahl der Wirtschaftsklassen (4-Steller) in den Abschnitten „B. Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden“ sowie „C. Verarbeitendes Gewerbe“ nach Destatis 2008 (Klassifikation der Wirtschaftszweige) zzgl. die in Liste 1 enthaltene Branche „Rückgewinnung sortierter Werkstoffe“.

tensität durch Strompreiserhöhungen im Rahmen des Emissionshandelssystems der Europäischen Union als „wettbewerbsgefährdet“ eingestuft wurden. Der jetzige Ansatz der Bundesregierung führt demnach nicht zu einer angemessenen Beteiligung der Industrie an der Umlagezahlung, sondern zu einer ungerechtfertigten Ausweitung der Zahl antragsberechtigter Branchen.

Die vorgesehenen Kriterien zur Stromkostenintensität (16, 17 bzw. 20%) dürfen nicht aufgeweicht werden, sie sollen vielmehr als absolutes Mindestmaß gelten. Eine Übergangsregelung bis 2019 für zuvor antragsberechtigte Unternehmen ist nicht nachvollziehbar und ungerechtfertigt. Mit den jetzt vorgelegten Regelungen erwartet der WWF keine faire und angemessene Kostenbeteiligung der privilegierten Industrien an der EEG-Umlage. Der Löwenanteil der EEG-Umlage wird weiterhin von privaten Haushalten und nicht-privilegierten Unternehmen getragen werden.

Sinnvoll wäre es, die Besondere Ausgleichsregelung so auszugestalten, dass nur Branchen mit hohen Stromkostenanteilen, die nachweislich im internationalen Wettbewerb stehen, in Bezug auf die EEG-Umlage privilegiert werden können. Gleichzeitig sollten die begünstigten Unternehmen verpflichtet werden, ein zertifiziertes Energiemanagementsystem einzuführen und wirtschaftlich sinnvolle und technologisch machbare Fortschritte bei der Energieeffizienz zu erzielen und umzusetzen.

Merit-Order-Effekt der erneuerbaren Energien und Kostendeckelung bei Bruttowertschöpfung

In dem Maße in dem der Ausbau der erneuerbaren Energien zu einem gesunkenen Großhandelsstrompreis beiträgt (MO-Effekt 6-10€/MWh) sollten strom- und handelsintensive Unternehmen an der EEG-Umlage beteiligt werden.⁵ Die Deckelung der EEG-Umlagebeteiligung bei 4% (Liste 1), bzw. 0,5% der Bruttowertschöpfung für besonders stromintensive Unternehmen (Liste 2) sollte ersatzlos gestrichen werden.

(Erneuerbarer) Eigenstromverbrauch

Es ist im Grundsatz richtig und zwingend notwendig, die Kosten der EEG-Umlage fairer als bislang zu verteilen und so einer Entsolidarisierung entgegenzuwirken. Aus unserer Sicht geht die Beteiligung von Eigenerzeugungsanlagen des produzierenden Gewerbes an lediglich 15% der EEG-Umlagezahlung nicht weit genug. Es muss sichergestellt werden, dass die regenerative Eigenerzeugung nicht gegenüber industrieller Eigenerzeugung schlechter gestellt wird, sondern eine gleichrangige Beteiligung aller an der EEG-Umlage stattfindet. Ebenso bleibt eine umfassende Beteiligung des Kraftwerkseigenverbrauchs an der EEG-Umlage weiterhin diskussionswürdig und sollte gerade im Hinblick auf Marktverzerrungen genauer geprüft werden. Die Beibehaltung der für kleine Anlagen eingezogenen Bagatellgrenze von 10 kW bei einer jährlichen Stromerzeugung von höchstens 10 MWh erachtet ist sinnvoll und sollte beibehalten werden.

Energieeffizienz fördern – Fehlanreize beseitigen

Die geplanten Schwellenwerte und der Kostendeckel zur Stromkostenintensität bestrafen systematisch diejenigen Unternehmen, die Strom einsparen und besonders effizient produzieren. Effiziente Unternehmen zahlen durch den Kostendeckel im Schnitt mehr EEG-Umlage als weniger effiziente produzierende Mitbewerber oder fallen sogar ganz aus der Begünstigung heraus.

Diese Fehlanreize lassen sich einfach vermeiden, indem die Ausnahmen nur für effiziente Produktionsweisen (in Anlehnung an Benchmarks) oder nur besonders stromintensive Prozesse gewährt werden. Zu prüfen wäre außerdem, ob die Entlastung statt über einen verringerten Strompreis besser als pauschale Erstattung angelehnt an den Output oder die sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätze ausgestaltet werden sollte. Dadurch könnten die für das Gelingen der Energiewende essentiellen Effizianzanreize voll erhalten und die übrigen Stromverbraucher entlastet werden.

⁵ Vgl. Matthes et al. 2014: „Vorschlag für eine Reform der Umlage-Mechanismen im Erneuerbare Energien Gesetz (EEG) - Studie im Auftrag von Agora Energiewende. Online abrufbar unter: www.oeko.de/oekodoc/1856/2014-003-de.pdf

Ganzheitliche Betrachtung der Gesamtkosten

Eine Berücksichtigung der Kosten beim weiteren Ausbau der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien ist zweifellos wichtig. Eine Bewertung der Kostensituation mit dem alleinigen Fokus auf die Entwicklung der EEG-Umlage ist jedoch einseitig und führt zu falschen Handlungsorientierungen. An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass ein möglicherweise leichtes Absinken der EEG-Umlage in 2015 hierbei als Einmaleffekt zu bewerten ist, der darauf beruht, dass der Sonderzuschlag in der EEG-Umlage von 2014 in 2015 zum Tragen kommt.

Nur wenn die Gesamtkosten – z.B. als Summe von Börsenpreis und EEG-Umlage – in den Blick genommen werden, können Maßnahmen zur Kostenoptimierung sinnvoll und zielführend ausgerichtet werden. Hierzu gehören auf eine gleichmäßiger verteilte Erzeugung ausgelegte Windkraftwerke (die Infrastruktur- und Speicherbedarf vermindern können) oder flexibel betriebene Biomassekraftwerke, vor allem aber auch die Berücksichtigung der strompreissenkenden Effekte der erneuerbaren Energien an der Strombörse (Merit-Order-Effekt). Nur bei einem als ganzheitlich verstandenen Kostenbegriff wird es schließlich gelingen, diese realistisch zu bewerten und die entsprechenden Maßnahmen für eine kostengerechte und -effiziente Reform des EEG durchzusetzen.

Zusammenfassende Schlussbewertung

Der WWF bewertet die Novellierung des EEG insbesondere unter den Aspekten einer zielgerechten Formulierung der Ausbauziele der erneuerbaren Energien gemäß des Energiekonzeptes 2010/11, der kontinuierlichen und systemischen Integration der erneuerbaren Energien sowie einer kostengerechten und kosteneffizienten Weiterentwicklung des EEG.

Der Ausbau der erneuerbaren Energien muss dynamisch weiterentwickelt werden. Aus diesem Grunde ist die Festlegung auf den Nettozubau an Windenergieanlagen als Bemessungsgrundlage des Ausbaukorridors richtig und wäre ebenfalls die richtige Grundlage für Photovoltaik und Bioenergie. Der Ausbaukorridor für Onshore-Windenergie sollte im Sinne einer verbesserten investitorischen Planungssicherheit deutlich erweitert werden. Nur so können die im Energiekonzept 2010/11 festgelegten langfristigen Ausbauziele erreicht und der dynamische Ausbau der erneuerbaren Energien fortgeschrieben werden. Die Einführung von Ausschreibungsmodellen ab 2017 lehnen wir ab. Es gilt zunächst eine sorgfältige Prüfung aller hiermit verbundenen Aspekte durchzuführen.

Die Betreiber von regenerativen Erzeugungsanlagen müssen in die Lage versetzt werden, in einem wirtschaftlich und technisch sinnvollen Rahmen mehr Systemverantwortung für Versorgungssicherheit und Netzstabilität zu übernehmen. Vor diesem Hintergrund halten wir die schrittweise Einführung der verpflichtenden Direktvermarktung für richtig. Darüber hinaus ist es jedoch notwendig, dass den Investoren nicht nur Anreize zur Einspeisung von mehr Kilowattstunden ins Netz gegeben werden, sondern auch Beiträge zur Systemdienlichkeit honoriert werden. Die kostendeckende Einspeisevergütung leistet dies nicht. Es wird die große Aufgabe dieser Legislaturperiode sein, ein diesen Herausforderungen entsprechendes neues Marktdesign zu etablieren.

Die Besondere Ausgleichsregelung wird nicht dazu führen, dass die EEG-Kosten sinken oder gerechter verteilt werden. Bestenfalls können die geplanten Änderungen zu einer Kostenstabilisierung beitragen.

Die geplante Beteiligung des Eigenstromverbrauches an der Zahlung der EEG-Umlage begrüßt der WWF zwar grundsätzlich, sieht hier allerdings noch Spielraum nach oben, insbesondere für die Beteiligung der Eigenerzeugungsanlagen des produzierenden Gewerbes. Eine Schlechterstellung regenerativer Eigenerzeugung muss verhindert und eine gleichrangige Beteiligung aller an der EEG-Umlage sichergestellt werden.

Ansprechpartner/in:

Regine Günther
Leiterin Klimaschutz- & Energiepolitik
WWF Deutschland
Reinhardtstr. 18
10117 Berlin
Direkt: +49 (30) 311 777-223
regine.guenther@wwf.de