

Deutscher Bundestag
Ausschuss für
Ernährung und Landwirtschaft

Ausschussdrucksache
18(10)069-F

ÖA - EEG am 19. Mai 2014

14. Mai 2014

Stellungnahme

des Einzelsachverständigen Dr. Hans-Jörg Brauckmann

(Universität Osnabrück, Forschungsstelle Nachhaltige Biogaserzeugung)

für die 10. Sitzung

des Ausschusses für Ernährung und Landwirtschaft

zur öffentlichen Anhörung

zum Gesetzentwurf der Bundesregierung

„Entwurf eines Gesetzes zur grundlegenden Reform des

Erneuerbare-Energien-Gesetzes und zur

Änderung weiterer Bestimmungen des Energiewirtschaftsrechts“

BT-Drs. 18/1304

am Montag, dem 19. Mai 2014,

von 13:00 Uhr bis 15:00 Uhr

Paul-Löbe-Haus,

Konrad-Adenauer-Straße 1, 10117 Berlin,

Sitzungssaal: 4.900

Hans-Jörg Brauckmann Johanna Hering
Kristian Krell Gabriele Broll
Forschungsstelle Nachhaltige Biogaserzeugung
der Universität Osnabrück
Seminarstr. 19a/b
49074 Osnabrück

Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft

Beantwortung der Fragen an die Sachverständigen zu Öffentlichen Anhörung am Montag, 19. Mai 2014

Hans-Jörg Brauckmann

1. Welche Auswirkungen hat der vorgelegte Gesetzentwurf auf die erneuerbare Strom- und Wärmeenergieerzeugung der Landwirtschaft im Hinblick auf den Klimaschutz, die Versorgungssicherheit, die Strompreisstabilität, die Marktintegration der erneuerbaren Energien, die gesellschaftliche Akzeptanz der Energiewende und die Entwicklung ländlicher Räume?

Der vorliegende Gesetzentwurf des EEG 2014 wird den Ausbau der erneuerbaren Strom- und Wärmeproduktion in der Landwirtschaft, die ja vor allem durch die Biogasproduktion geprägt ist, massiv einschränken. Im Hinblick auf den Klimaschutz werden die Möglichkeiten zur bedarfsorientierten Stromerzeugung, die unter den erneuerbaren Energien nur vom Biogas erbracht werden können, nicht genutzt und gefördert. Selbst die vorhandenen Biogasanlagen werden nicht in diese Richtung weiterentwickelt. Der Ausbau erneuerbarer Energien war in den letzten Jahren ein bedeutender Faktor der Entwicklung ländlicher Räume, vor allem in den neuen Bundesländern. Dabei wurde im Biogasbereich eine Infrastruktur von Anlagenherstellern, Zulieferern, Servicepersonal und landwirtschaftlichen Dienstleistern geschaffen, die, wenn nicht ein zumindest moderater Zubau erfolgen kann, stark gefährdet ist.

2. Sind Änderungen am Gesetzentwurf erforderlich, um rückwirkende Eingriffe in Bestandsanlagen und unverhältnismäßige Eingriffe in Planungsverfahren zu vermeiden und wenn ja, welche?

In Bezug auf die Bestandsanlagen:

Im § 97 Übergangsbestimmungen für Strom aus Biomasse wird der Begriff „Höchstbemessungsleistung“ eingeführt und definiert: „Höchstbemessungsleistung ... ist die höchste Bemessungsleistung der Anlage in einem Kalenderjahr seit dem Zeitpunkt ihrer Inbetriebnahme“. In vor dem 01.08.2014 in Betrieb gegangene Anlagen soll die Strommenge, die über die Höchstbemessungsleistung hinaus produziert wird, nur noch mit dem Monatsmarktwert vergütet werden.

Für Anlagen, die vor dem 31.12.2011 in Betrieb genommen wurden, wird „...die höchste Bemessungsleistung der Anlage in einem Kalenderjahr seit dem Zeitpunkt ihrer Inbetriebnahme“, für die zwischen dem 01.01.2012 und dem 31.07.2014 in Betrieb genommen wurden, wird ein Wert von 90 % der installierten Leistung als Höchstbemessungsleistung festgesetzt.

Diese Regelung bedeutet einen massiven Eingriff in die Bedingungen für bestehende Biogasanlagen. In dem vom von Thünen Institut erstellten Bericht „Bundesmessprogramm Biogas II“ liegt die elektrische Auslastung der untersuchten Biogasanlagen zwischen 55 und 98 % der möglichen Strommenge. Die Gründe für niedrige Auslastungen sind vielfältig: Neben fehlerhafter Technik und biologischen Prozessstörungen können die Anlagen auch wärme gesteuert betrieben werden oder für die flexible Stromeinspeisung ausgelegt sein. Einige Anlagen sind darauf ausgelegt, weiter Wärmekunden akquirieren zu können oder weitere Anbauflächen durch geplante Betriebsumstellungen zum Energiepflanzenanbau gewinnen zu können.

Unter den Anlagen, die nach dem EEG 2009 und dessen Vorgängern betrieben werden, sind diejenigen mit weit unterhalb der genehmigten bzw. installierten Leistung liegender Höchstbemessungsleistung besonders betroffen. Die Umsetzung des § 97 in der vorliegenden Form würde viele Anlagen unrentabel werden lassen. Dies stellt eine besondere Härte da, weil die Einführung der Höchstbemessungsleistung für die Bürger ja in keiner Weise vorhersehbar war – im Gegenteil zielte ja das EEG 2012 explizit auf eine bedarfsgerechte Stromproduktion ab und löste entsprechende Investitionen aus – so dass keine Vorkehrungen hinsichtlich der Planung, Finanzierung und dem Betrieb der Biogasanlagen getroffen werden konnten.

Bei den im EEG 2012 befindlichen Anlagen ist die festgesetzte Höchstbemessungsleistung von 90 % der installierten Leistung zu niedrig angesetzt. Effiziente moderne Biogasanlagen können Jahresleistungen nahe der Volllast erbringen. Darauf basiert auch die Finanzierung der Anlagen, so dass eine willkürliche Reduzierung der Leistung zu einer erheblichen Belastung führt.

Wird die Regelung in dieser Form durchgesetzt, werden zahlreiche landwirtschaftliche Betriebe ihre Biogasanlagen nicht mehr wirtschaftlich betreiben können. Das stellt einen massiven Eingriff in den Vertrauensschutz dar.

Der Hintergrund des § 97 ist darin zu sehen, dass die Gefahr gesehen wird, dass die Leistung bestehender Anlagen gesteigert und damit die EEG Kosten über den gesetzten Rahmen hinaus entstehen.

Ein Kompromiss könnte sein:

- a) § 97 (1) Satz 1 Halbsatz 1 wie folgt zu ändern:

Für Strom aus Anlagen zur Erzeugung von Strom aus Biomasse, die nach dem am 31. Juli 2014 geltenden Inbetriebnahmebegriff vor dem 1. August 2014 in Betrieb genommen worden sind, verringert sich ab dem 1. August 2014 der Vergütungsanspruch nach den

Bestimmungen des Erneuerbare-Energien-Gesetzes in der für die Anlage jeweils anzuwendenden Fassung für jede Kilowattstunde Strom, um die in einem Kalenderjahr die vor dem 1. August 2014 erreichte Höchstbemessungsleistung der Anlage überschritten wird, auf den Monatsmarktwert sich aus den §§ 42-44 des EEG 2014 ergebenden Werte;...

Ergänzung: Die Steigerung der Stromproduktion wird vorrangig gegenüber Neuanlagen auf den Ausbaupfad nach § 3 EEG 2014 angerechnet.

b) § 97 (1) Satz 2 wie folgt zu ändern:

... Im Fall von Anlagen im Sinne von Satz 1, die nach dem 31. Dezember 2011 in Betrieb genommen worden sind, wird abweichend von Satz 2 unwiderleglich vermutet, dass die Höchstbemessungsleistung der Anlage der um ~~10~~ 5 Prozent verringerte Wert der vor dem 1. August 2014 installierten Leistung der Anlage ist.

In Bezug auf im Bau, Genehmigung oder in der Planung befindliche Anlagen:

Seit Verabschiedung des EEG 2012 sind noch keine drei Jahre vergangen. Üblicherweise brauchen sowohl die Anlagenbetreiber als auch die bauwilligen Landwirte eine gewisse Zeit, um die optimale Anlagenauslegung zu konzipieren. Die folgende Planungs-, Genehmigungs- und Bauphase ist kaum schneller als in 18 Monaten umzusetzen. Diese intensiven Planungen sind ja auch gewünscht und notwendig, um einen sinnvollen, arbeits- und umweltsicheren Bau und Betrieb der Anlagen zu gewährleisten. In § 65 des EEG 2012 wird der Erfahrungsbericht auf den 31.12.2014 terminiert. Daher konnten die bauwilligen Landwirte zumindest mit einer Laufzeit des Gesetzes bis Mitte 2015 rechnen.

Da alle auf Energiepflanzen basierenden Projekte, sollten sie unter das EEG 2014 fallen, nicht wirtschaftlich betrieben werden können, sind große Verluste zu erwarten. Falls diese bereits im Bau sind, haben sie auch keine Möglichkeit z.B. Bioabfälle zu verwerten, da das mit der vorhandenen Technik und vor allem am hofnahen Standort meist nicht zulässig sein wird. Diese verlorenen Planungs- und Baukosten werden zahlreiche landwirtschaftliche Betriebe im Bestand gefährden.

Vorschlag

§ 96 Allgemeine Übergangsbestimmungen

(3) Für Strom aus Anlagen, die nach dem 31. Juli 2014 und vor dem 1. Januar Juli 2015 in Betrieb genommen worden sind, ist Absatz 1 anzuwenden, ~~wenn die Anlagen nach dem Bundes-Immissionschutzgesetz genehmigungsbedürftig sind oder für ihren Betrieb einer Zulassung nach einer anderen Bestimmung des Bundesrechts bedürfen und vor dem 23. Januar 2014 genehmigt oder zugelassen worden sind~~

Ergänzung: Die Stromproduktion der unter § 96 (3) fallenden Biomasseanlagen wird vorrangig gegenüber Neuanlagen auf den Ausbaupfad nach § 3 EEG 2014 angerechnet

3. *Sind Biogasanlagen wirtschaftlich u \ddot{u} berlebensf \ddot{a} hig bei Erhalt der momentanen Streichung der Einsatzstoffverg \ddot{u} tungsklassen durch das neue EEG 2014?*

Landwirtschaftliche Biogasanlagen auf Basis von Energiepflanzen und G \ddot{u} lle k \ddot{o} nnen unter den Bedingungen des vorliegenden EEG 2014 ohne den 6 bzw. 8 Cent pro Kilowattstunde Bonus des EEG 2012 nicht wirtschaftlich betrieben werden. Die Streichung der Boni \ddot{u} berrascht insofern, dass bereits das EEG 2012 zu einem, gegen \ddot{u} ber den Vorjahren deutlich abgebremsten Zubau von Biogasanlagen f \ddot{u} hrte und im „Zwischenbericht zum Vorhaben IIa „Stromerzeugung aus Biomasse“ zur Vorbereitung und Begleitung der Erstellung des Erfahrungsberichtes 2014 gem \ddot{a} ß § 65 EEG“ die Beibehaltung der gestaffelten Rohstoffverg \ddot{u} tung empfohlen wird.

4. *W \ddot{u} rden Sie den Vorschlag unterst \ddot{u} tzen, die komplette F \ddot{o} rderung von Biomasseverwertung und Biogasanlagen in das KWKG zu u \ddot{u} berf \ddot{u} hren?*

Zu dieser Frage haben wir keine Erkenntnisse beizutragen.

5. *Wie kann aus Ihrer Sicht das EEG wirksam dazu beitragen, dass in Agrarbetriebe integrierte und an die Agrarlandschaft angepasste Biogasanlagen weiterhin zugebaut werden k \ddot{o} nnen ohne zur Eind \ddot{a} mmung der Anbaukulturen beizutragen (Stichwort "Vermaisung")?*

Aus unserer Sicht k \ddot{o} nnte eine Modifikation der G \ddot{u} lleanlage nach § 44 im Hinblick auf h \ddot{o} here Leistungsklassen eine sinnvoll in Agrarbetriebe integrierte Biogaserzeugung erlauben. Siehe dazu Frage 8.

6. *Welche Alternativen zur „Energiepflanze Mais“ stehen zur Verfu \ddot{g} ung und wie kann das EEG dazu beitragen, die Nachfrage nach diesen Anbaukulturen merklich zu vergr \ddot{o} ßern bzw. wird der vorliegende Gesetzentwurf diesem Anspruch gerecht?*

Mais stellt mit 73 % den gr \ddot{o} ßten Anteil am Energiepflanzeninput f \ddot{u} r Biogasanlagen (FNR 2013). Es folgen Grassilage, Getreide-GPS und Zuckerr \ddot{u} ben. Neben diesen klassischen Kulturen gibt es eine Reihe neuer Kulturen zur Biogaserzeugung. In einem vom BMELV \ddot{u} ber die Fachagentur Nachwachsende Rohstoffe gef \ddot{o} rderten Projekt untersucht unsere Forschungsstelle Nachhaltige Biogaserzeugung den gr \ddot{o} ßfl \ddot{a} chigen Anbau neuer Kulturen zur Biogaserzeugung. Gemeinsam mit unserem Projektpartner der Ruhe Agrar GmbH wurden insgesamt 400 ha Versuchsfl \ddot{a} chen angelegt. Die untersuchten neuen Kulturen sind Sorghum, Klee gras, Szarvasi 1, Wick-Roggen, Wildpflanzenmischungen und die Silphie. Ein Teil der Kulturen werden in der BiomasseV 2012 im Anhang 3 gelistet und werden im EEG 2012 mit einem erh \ddot{o} hten Bonus belegt. Vor allem die Dauerkulturen k \ddot{o} nnen zum Erosionsschutz, zum Humusaufbau und zu Steigerung der biologischen Aktivit \ddot{a} t beitragen. Besonders die Wildpflanzen und die Silphie f \ddot{o} rdern die Insektenfauna und bieten, da sie erst im Sommer

nach Ende der Setz- und Brutzeit geerntet werden, den Bodenbrütern und dem Jungwild Rückzugsräume. Zahlreiche Biogasanlagenbetreiber, Jäger und Imker bauen Silphie und Wildpflanzen aus eigener Initiative an und nehmen dabei wirtschaftliche Verluste in Kauf, da sowohl die Erträge als auch die Biogasausbeute der neuen Kulturen in den meisten Fällen unter denen des Mais liegen. Da nur ca. 8 % der Biogasanlagen nach dem 01.01.2012 in Betrieb gegangen sind und der Bonus für Materialien der Einsatzstoffvergütungskategorie II nicht für die Altanlagen gewährt wird, ist der Einfluss des EEG 2012 auf den Anbau neuer Kulturen in der Fläche gering.

Im EEG 2014 ist der komplette Bonus für den Einsatz von Energiepflanzen aufgehoben. Die Auflistung der besonders geförderten Biomasse (Einsatzstoffvergütungskategorie II) wird in Artikel 13 zur Änderung der Biomasseverordnung ebenfalls aufgehoben. So werden im EEG 2014 keine Anreize zum verstärkten Anbau von Mais-Alternativen gesetzt.

Eine große Chance für die ökologisch vorteilhaften Kulturen zur Biogaserzeugung könnte jedoch das Greening in der GAP ab 2015 bieten. Biogasanlagen haben den Vorteil, auch Substrate nutzen zu können, die z.B. auf extensiv genutzten Pufferzonen gewonnen werden. Auch der Anbau von Wildpflanzenmischungen auf Ackerflächen, die nach Abschluss der Brut- und Aufzuchtzeit geerntet werden, ist eine ökologisch sinnvolle Möglichkeit. Reine Marktfuchtbetriebe haben keine Verwendungsmöglichkeit für auf solchen Flächen gewonnene Erntegüter und es könnte sich eine vorteilhafte Kooperation mit Biogasbetrieben ergeben.

7. Welche Änderungen des EEG sind aus Ihrer Perspektive notwendig, um zukünftig einen weiteren Anstieg der Boden- und Pachtpreise für Ackerland zu verhindern?

Bei dem Wegfall der Boni für Biomasse der Einsatzstoffvergütungsklassen I und II (EEG 2012) im EEG 2014 ist nicht mit einem weiteren Zubau von Biogasanlagen, die Energiepflanzen nutzen, zu rechnen. Für neue Biogasanlagen wird kein Ackerland gepachtet oder gekauft werden. Ob das jedoch zu einer Stagnation bei Boden- und Pachtpreisen führt, ist nicht sicher.

8. Welche Änderungen im EEG sind notwendig, damit mehr kleinere Biogasanlagen unter 75 kW gebaut werden sowie die Verwendung anderer Rohstoffe, wie z.B. Klee gras, vermehrt zum Einsatz kommen?

Der sehr verhaltene Zubau von Güllekleinanlagen unter 75 kW seit dem 01.01.2012 bei der relativ hohen Vergütung von 25 Cent pro Kilowattstunde lässt vermuten, dass die auf 23,73 Cent pro Kilowattstunde reduzierte Förderung keinen nennenswerten neuen Impuls für solche Anlagen gibt. Dabei ist Gülle der bedeutendste konfliktfrei zu erschließende Rohstoff zur Biogasproduktion in der Landwirtschaft. Die Biogaserzeugung aus Gülle bringt viele Vorteile für die Umwelt mit sich, ist aber auch durch die benötigten großen Behältervolumen

aufwändiger als die Biogasproduktion in den derzeit verbreiteten NawaRo Anlagen.

Die Nutzung von Gülle in Biogasanlagen

- vermindert Methan-Emissionen aus der Lagerung
- vermindert die Emission von Ammoniak aus der Güllelagerung und damit Eutrophierung und Versauerung von natürlichen Ökosystemen
- verbessert die Düngewirkung der organischen Dünger
- steht nicht in Konkurrenz zu anderen Nutzungspfaden
- verringert durch biologischen Abbau die Frachten von Tierarzneimitteln in den Boden

Siehe dazu auch: Sachverständigenrat für Umweltfragen (2011): Wege zur 100 % erneuerbaren Stromversorgung

Dass dieses Potential offensichtlich nicht durch die Güllekleinanlagen ausgeschöpft werden kann beruht auf:

- den hohen spezifischen (auf die installierte Leistung bezogenen) Baukosten der Kleinanlagen
- dem hohen Wärmebedarf zur Erwärmung der Gülle, der im Winter kaum nutzbare Wärme übrig lässt
- den hohen spezifischen Planungs- und Wartungskosten
- dem hohen spezifischen Arbeitsaufwand

Daher stellt sich die Frage, ob es nicht sinnvoll wäre, die Förderung dieses güllebasierten Anlagentyps auf Leistungsklassen bis 500 kW auszuweiten. Dabei sollten 80 % des Inputs auf Gülle mit Ausnahme von Geflügelmist und Geflügeltrockenkot entfallen (wie § 44 Satz 1 Punkt 3). Der Rest sollte sehr offen durch alle erlaubten Einsatzstoffe, die in der Biomasseverordnung 2012 aufgeführt sind, aufgefüllt werden können. Jedoch sollten die konflikträchtigen Anbaukulturen Mais, Getreidekorn und Grünroggen (auch -triticale) explizit ausgeschlossen werden. Eine Ausweitung des Maisanbaus für Biogasanlagen findet aktuell keine Akzeptanz. Auch der Einsatz von Getreidekorn wird aus ethischen Gründen kritisiert. Bei der Ernte von Grünroggen (und -triticale) im Mai treten verstärkt Verluste von Wildtieren und Bodenbrütern auf, die in der Bevölkerung keine Akzeptanz finden. Eine solche Konstellation könnte dazu führen, dass in Agrarbetriebe integrierte und an die Agrarlandschaft angepasste Biogasanlagen weiterhin zugebaut werden (zu Frage 5).

Formulierungsvorschlag

§ 44 Vergärung von Gülle

Für Strom aus Anlagen, in denen Biogas eingesetzt wird, das durch anaerobe Vergärung von Biomasse im Sinne der Biomasseverordnung gem. der Anlagen 2 und 3 der BiomasseV in der ab 1. Januar 2012 geltenden Fassung mit Ausnahme von Mais, Getreidekorn, Grünroggen und Grüntriticale gewonnen worden ist, werden unter der Voraussetzung, dass der Strom am Standort der Biogaserzeugungsanlage erzeugt wird und zur Erzeugung des Biogases in dem jeweiligen Kalenderjahr durchschnittlich ein Anteil

von Gülle mit Ausnahme von Geflügelmist und Geflügeltrockenkot von mindestens 80 Masseprozent eingesetzt wird, beträgt der anzulegende Wert

1. bis einschließlich einer Bemessungsleistung von 75 Kilowatt 23,73 Cent pro Kilowattstunde

2. bis einschließlich einer Bemessungsleistung von 150 Kilowatt 21,00 Cent pro Kilowattstunde

3. bis einschließlich einer Bemessungsleistung von 500 Kilowatt 19,00 Cent pro Kilowattstunde