



Stellungnahme zum Gesetzentwurf für eine Novellierung des EEG

Einleitung

Am 08.04.2014 hat das Bundeskabinett den Gesetzentwurf für eine Novellierung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) beschlossen. Der WWF hat bereits im Rahmen der Verbändeanhörung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi) und nach dem Energiegespräch der Bundesregierung mit den MinisterpräsidentInnen der Länder am 01.04.2014 Stellung zu den Reformvorhaben im EEG genommen. Aufgrund des am 05.05.2014 nachgereichten Referentenentwurfs des BMWi zur Reform der Besonderen Ausgleichsregelung für stromkosten- und handelsintensive Unternehmen (BesAR) sowie der am 08.05.2014 anstehenden ersten Lesung des Gesetzentwurfes im Deutschen Bundestag nimmt der WWF im Folgenden zu dem aktualisierten EEG-Gesetzentwurf sowie den geplanten Regelungen zur BesAR Stellung.

Kostendynamik und Begrenzung der Stromkosten

Besondere Ausgleichsregelung für stromkosten- und handelsintensive Unternehmen

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.“ Der WWF begrüßt die mit der Streichung des Grünstromprivilegs¹, der grundsätzlichen Beteiligung der Eigenstromerzeugung an der Grundfinanzierung des EEG und einer Neuregelung der Besonderen Ausgleichsregelung einhergehenden und prinzipiell richtigen Überlegungen zu einer kostengerechteren Finanzierung des EEG. Nach Ansicht des WWF ist dieser Schritt überfällig, insbesondere in der Umsetzung zur Besonderen Ausgleichsregelung (BesAR) mangelt es allerdings an der nötigen Konsequenz und Stringenz.

Die im Referentenentwurf zur BesAR enthaltenen Anpassungen kritisiert der WWF als unzureichend. Die Vorschläge zur BesAR orientieren sich an den von Bundesregierung und Europäischer Kommission verhandelten Umwelt- und Energiebeihilfeleitlinien und den entsprechenden Ausnahmeregelungen für stromintensive Industrien, die, würden sie unmittelbar auf das EEG übertragen, den privilegierten Letztverbrauch sogar deutlich ausweiten könnten – nach uns vorliegenden Berechnung mit Mehrkosten von bis zu 2,5 Mrd. €.

Der Gesetzentwurf sieht vor, eine Ausweitung der für eine ganz oder teilweise Befreiung von der EEG-Umlage antragsberechtigten Branchen von vormalig 68 auf 219 ab 2015 vorzunehmen. Damit findet sowohl eine Erhöhung der spezifischen Belastung der Industrie als auch eine Umverteilung zu Gunsten der weniger stromintensiven Industrie statt. Demgegenüber steht eine geringe Erhöhung der unternehmensspezifischen Stromintensität von 14% auf 16% ab 2015, bzw. 17% ab 2016, ab welcher die Deckelung der EEG-Umlagebelastung ab 4% ihrer Bruttowertschöpfung greift. Der WWF kritisiert insbesondere die Deckelung bei 0,5% für stromintensive Unternehmen als unzureichend, zumal zwischenzeitlich in den Umwelt- und Energiebeihilfeleitlinien von einem Satz von 2,5% die Rede war. Mit den jetzt vorgelegten Regelungen erwartet der WWF keine faire

¹ 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.

und angemessene Kostenbeteiligung der privilegierten Industrien zur Entlastung der EEG-Umlagekosten.

Der WWF fordert, dass die Besondere Ausgleichsregelung so ausgestaltet wird, 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.

Eigenstromverbrauch

Es ist im Grundsatz richtig und zwingend notwendig, die Kosten der EEG-Umlage auf mehr Schultern als bislang zu verteilen. Der WWF begrüßt die Beteiligung von regenerativen und KWK-Anlagen mit 50% an der EEG-Umlage. Die anfänglich vorgesehene Beteiligung dieser Anlagen mit 70% an der EEG-Umlage würde deren wirtschaftlichen Betrieb nach uns vorliegenden Berechnungen aber nicht gefährden und wäre demnach weiterhin akzeptabel. Aus Sicht des WWF geht die Beteiligung von Eigenerzeugungsanlagen des produzierenden Gewerbes an lediglich 15% der EEG-Umlagezahlung nicht weit genug, ein Freibetrag von 3,5 ct/kWh wäre sinnvoll.² Eine umfassende Beteiligung des Kraftwerks-Eigenverbrauchs an der EEG-Umlage bleibt 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 der WWF als sinnvoll.

Betrachtung der Gesamtkosten

Eine stärkere Berücksichtigung der Kosten beim weiteren Ausbau der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien ist zwar wichtig, eine Bewertung der Kostensituation mit dem alleinigen Fokus auf die Entwicklung der EEG-Umlage ist jedoch einseitig und führt zu falschen Handlungsorientierungen. 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 realistische zu bewerten und die entsprechenden Maßnahmen für eine kostengerechte und -effiziente Reform des EEG durchzusetzen.

Systemdienlichkeit der erneuerbaren Energien

Der WWF begrüßt die geplante Einführung der verpflichtenden Direktvermarktung mit gleitender Marktprämie für Neuanlagen als wichtigen ersten Schritt, regenerativen Erzeugern ein höheres Maß an Systemverantwortung 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. Es sollte jedoch darüber hinaus für Bestandsanlagen, insbesondere für Biogasanlagen, die Möglichkeit geschaffen werden, zur Direktvermarktung überzugehen.

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 Ansatz.

Ausbau der erneuerbaren Energien

Der dynamische Ausbau der erneuerbaren Energien muss auch über die diesjährige Novellierung des EEG hinaus gewährleistet sein. Das gilt insbesondere für die kosteneffizientesten Technologien Onshore-Windenergie und Photovoltaik, deren Stromgestehungskosten in den letzten Jahren

² 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

rapide gesunken sind. Die im EEG-Gesetzentwurf angekündigte „planvolle“ Fortführung des Ausbaus der erneuerbaren Energien droht jedoch, eben jene benötigte Dynamik zu dämpfen und die Erreichung der langfristigen Ausbauziele über eine zu starke und direkte Mengensteuerung zu gefährden.

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.

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 Einkommensströme 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 sinnvoll ist, auf dieser Basis Ausschreibungsmodelle zu konzipieren.

Onshore-Windenergie

Ausbaukorridor und Deckelung

Der im EEG-Gesetzentwurf dargelegte Ausbaupfad im Bereich Onshore-Windenergie wird die gegenwärtige Ausbaudynamik erkennbar verlangsamen. Der geplante Ausbaukorridor darf keinesfalls dazu führen, dass der Zubau von Onshore-Windenergie, dem kostengünstigsten erneuerbaren Energieträger, ungerechtfertigt ausgebremst wird. Der vorgesehene jährliche Ausbaukorridor von 2.400 - 2.600 MW ist zu schmal bemessen, zumal der Nettozubau in 2013 bereits 2.740 MW betrug. Der WWF plädiert daher für eine Erweiterung des Ausbaukorridors. Ebenso sollte die Deckelung des Ausbaukorridors, die gegenwärtig bereits bei einer Abweichung von lediglich +/- 200 MW greift, erweitert werden, um Planungsunsicherheiten für Investoren zu minimieren.

Nettozubau als Bemessungsgrundlage des Zubaukorridors

Der WWF begrüßt die im EEG-Gesetzentwurf enthaltene Änderung zur Festlegung des Nettozubaus von Windenergieanlagen an Land 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. Der WWF weist jedoch 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 grundsätzlich das Vorhaben der Bundesregierung, die bestehende Überförderung an sehr ertragreichen Standorten abzubauen. Klar ist, dass auch künftig die wirtschaftliche Nutzung geeigneter Zonen in windärmeren Bundesländern mit niedrigeren Referenzwerten gewährleistet sein muss, um die langfristigen Ausbauziele für erneuerbare Energien zu erreichen.

Ebenso sollte die dem Referenzertragsmodell zugrunde liegende technische Parametrisierung an die heutigen Gegebenheiten angepasst werden, um Unschärfen in der Standortbestimmung zu reduzieren. 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 sowie die Verlängerung des Stauchungsmodells um zwei Jahre sowie die Halbierung der bisher geplanten Förderkürzungen sind richtige Schritte, um auch weiterhin Investitionen anzureizen. Der WWF fordert, den hohen Standard bei Sicherheit und Naturschutz auch beim Ausbau der Offshore-Windenergie auch in Zukunft zu gewährleisten.

Photovoltaik

Eine zeitnahe Überprüfung der Vergütungssätze entsprechend den zu erwartenden Kostensenkungen sowie des für PV-Anlagen festgelegten Förderdeckels von 52.000 MW ist zwingend notwendig.

Bioenergie

Der WWF begrüßt den im Gesetzentwurf vorgesehenen Kurswechsel in der Förderung von Biogas basierend auf Mais hin zu Abfall und Reststoffen sowie Gülleanlagen. Dazu gehört ebenso die vorgesehene Absenkung der Förderung bei Überschreitung des jährlichen Zubaus von 100 MW angesichts der Fehlentwicklungen in der Biomasseförderung seit dem EEG 2009. Allerdings vermisst der WWF auch deutliche Anreize für Bestandsanlagen, Konzepte zu entwickeln, die zu einer sukzessiven Reduzierung des Einsatzes von Mais führen³ sowie zu einer Effizienzsteigerung und Bereitstellung dezentraler Wärme beitragen.

Anreiz zur bedarfsgerechten Biomasseeinspeisung

Die vorgesehenen Anpassungen für eine bedarfsgerechte Einspeisung von Strom aus Biogas sind ein wichtiger Beitrag zur Flexibilisierung des deutschen Energiesystems, die die Integration anderer erneuerbarer Energien nachhaltig unterstützen und gleichzeitig zur Kostensenkung beitragen kann. Die Ausgestaltung der Prämie bleibt jedoch zu überprüfen.

Zusammenfassende Schlussbewertung

Der WWF bewertet den vorliegenden Gesetzentwurf insbesondere unter den Aspekten einer kostengerecht und kosteneffizient auszugestaltenden Weiterentwicklung des EEG, die sowohl den dynamischen Ausbau der erneuerbaren Energien als auch deren kontinuierliche und systemische Integration gewährleistet und vorantreibt.

Hinsichtlich der aktualisierten Regelungen zur Besonderen Ausgleichsregelung schöpft die Bundesregierung ihre Möglichkeiten jedoch nur unzureichend aus. Zu Recht werden im Gesetzentwurf die Kosten des EEG adressiert. Es ist jedoch unklar wie diese selbst mit dem aktualisierten Referentenentwurf gesenkt werden sollen. Bestenfalls können die geplanten Änderungen zu einer Kostenstabilisierung beitragen. Neben einer Kostensenkung ist eine fairere Kostenverteilung – insbesondere durch verschärfte Anpassungen in der Besonderen Ausgleichsregelung für Industrieunternehmen – nach wie vor möglich und sollte zeitnah umgesetzt werden. Der in den letzten Jahren auf fast 30% der EEG-Umlage angewachsene Anteil der Privilegierungsbereiche muss im Rahmen der EEG-Reform 2014 konsequent reduziert werden. Zwar begrüßt der WWF, dass die Einbeziehung eines überwiegenden Teils des Eigenstromverbrauchs in die Zahlungen zur EEG-Umlage im Gesetzentwurf wieder Eingang gefunden hat, dies ist allerdings in unzureichendem Maße geschehen. Es ist offensichtlich, dass eine Fokussierung auf die EEG-Umlage in der Kostenanalyse des Ausbaus der erneuerbaren Energien zu kurz greift und eine umfassende Analyse der Gesamtkosten unumgänglich ist.

Der WWF begrüßt, dass der vorliegende Gesetzentwurf zur Novellierung des EEG die konsequente Fortführung des Ausbaus der erneuerbaren Energien adressiert und an den Ausbauzielen des Energiekonzeptes von 2010 festhält. Die festgelegten Ausbaukorridore beschränken jedoch eine dynamischere Entwicklung des Ausbaus der erneuerbaren Energien. Dies gilt insbesondere für die kostengünstigsten regenerativen Technologien Onshore-Windenergie und Photovoltaik. Der Ausbau der erneuerbaren Energien als Leittechnologie muss in unvermindertem Tempo weiterentwickelt werden.

³ So z.B. die Möglichkeit für Anlagen im EEG 2009, die Vergütung der Einsatzstoffklasse 2 in Anspruch zu nehmen.

Die Festlegung auf den Nettozubau an Windenergieanlagen als Bemessungsgrundlage des Ausbaurückbaus ist richtig. Jedoch sollten die geplanten Ausbaurückbaurekorridore für Onshore-Windenergie und Photovoltaik erweitert werden, das gleiche gilt für die zu eng bemessene Über-, bzw. Unterschreitungsgrenze beim Zubau von Onshore-Windenergieanlagen. Die Einführung von Ausschreibungsmodellen ab 2017 lehnt der WWF entschieden ab.

Anders als von Bundesminister Gabriel bei der Vorstellung des Gesetzentwurfes dargestellt, sieht der WWF in der diesjährigen Novellierung des EEG keinen Neustart der Energiewende, sondern vielmehr eine erneut verpasste Chance, wesentliche systemische Reformen auf den Weg zu bringen. 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.

Ansprechpartner/in:

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

Tobias Krug
Nationale Klima- und Energiepolitik
WWF Deutschland
Reinhardtstr. 18
10117 Berlin
Direkt: +49 (30) 311 777–255
tobias.krug@wwf.de

Henrik-W. Maatsch
Nationale Klima- und Energiepolitik
WWF Deutschland
Reinhardtstr. 18
10117 Berlin
Direkt: +49 (30) 311 777–205
henrik.maatsch@wwf.de