



WWF-Stellungnahme zum EEG-Referentenentwurf vom 14.04.2016

Vorbemerkungen

Am 14.4.2016 hat das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) den Referentenentwurf zum Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) 2016 zur öffentlichen Konsultation der Länder und Verbände gestellt. Nach der Novellierung des EEG 2014 und der Einführung einer Mengensteuerung für den Ausbau erneuerbarer Energien gemäß dem Ausbaukorridor, sieht die diesjährige EEG-Novellierung die weitreichende Umstellung des Förderregimes auf eine wettbewerbliche Festlegung der Einspeisevergütung über Ausschreibungsverfahren vor. Im Folgenden nimmt der WWF zum vorliegenden EEG-Referentenentwurf Stellung.

Klimaschutz und Erfolg des EEG

Ausgangspunkt für die Klimaschutz- und Energiepolitik Deutschlands sollte das Pariser Abkommen sein. Die internationale Staatengemeinschaft hat sich in diesem Rahmen darauf verständigt, die globale Erwärmung auf weit unter 2°C gegenüber vorindustriellem Niveau zu begrenzen und Anstrengungen für die Einhaltung eines 1,5°C Temperaturlimits zu unternehmen. Die Ergebnisse von Paris sind ein klarer Auftrag, die nationalen Anstrengungen für mehr Klimaschutz deutlich zu erhöhen.

Das EEG war für den Ausbau der erneuerbaren Energien in Deutschland ein beispielloses Erfolgsmodell. Der Anteil erneuerbarer Energien am Bruttostromverbrauch stieg von 4,7% im Jahr 1998 auf 32,6% im Jahr 2015.¹ Der dynamische Ausbau der erneuerbaren Energien muss auch über die diesjährige Novellierung des EEG hinaus gewährleistet bleiben. Das gilt insbesondere für die kosteneffizientesten Technologien Windenergie an Land und Photovoltaik, deren Stromgestehungskosten in den letzten Jahren rasant gesunken sind.

Vom Ziel her denken – Erneuerbare dynamisch ausbauen

Sektorenübergreifende Elektrifizierung

Die vollständige Dekarbonisierung des Stromsektors weit vor 2040 ist Voraussetzung für die Zielerreichung einer Treibhausgasemissionsminderung um mindestens 95% bis 2050. Emissionsminderungen im Stromsektor müssen dabei deutlich ambitionierter und kurzfristiger umgesetzt werden als bisher. Neben der Notwendigkeit, den Stromsektor umfassend zu dekarbonisieren wird ebenso die Nachfrage aus den Sektoren Wärme, Verkehr und Industrieprozesse klimaneutral und auf Basis einer regenerativen Stromerzeugung gedeckt werden müssen. Für eine umfassende und stimmige Elektrifizierungsstrategie (Sektorenkopplung) gilt es bereits heute die Weichenstellungen zu treffen und im EEG entsprechend zu berücksichtigen.

Ausbauziele für Erneuerbare anheben

Für die erfolgreiche Transformation zu einem emissionsfreien und vollständig auf erneuerbaren Energien basierenden Stromsystem ist der dynamische und kosteneffiziente Ausbau der regenera-

¹ UBA (2016): „Erneuerbare Energien in Zahlen“, online abrufbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/erneuerbare-energien/erneuerbare-energien-in-zahlen>

tiven Erzeugungstechnologien der zentrale Grundstein. Bereits heute beträgt der Anteil der erneuerbaren Energien am Bruttostromverbrauch 32,6%. Ohne eine deutliche Anhebung der Ausbauziele für Erneuerbare und eine Steigerung deren Anteile in den anderen Sektoren wird es nach Ansicht des WWF sehr unwahrscheinlich, das gemäß EU-Erneuerbare-Energien-Richtlinie rechtlich bindende Ziel von 18% erneuerbarer Energien am Brutto-Endenergieverbrauch (13,7% in 2014) bis 2020 noch erreichen zu können.

Die im EEG 2014 festgeschriebenen Ausbaukorridore beschränken die dynamische Entwicklung des Ausbaus der erneuerbaren Energien. Eine deutliche Erhöhung der Ausbauziele ist auch deswegen geboten, weil ab 2020 vermehrt Anlagen der kostengünstigsten regenerativen Technologien Photovoltaik und Windenergie an Land aus zubaustarken Jahreskohorten vom Netz gehen und ersetzt werden müssen (Repowering).

Ausschreibungsverfahren verfrüht und nicht zielgerecht

Der WWF lehnt die Einführung von Ausschreibungsverfahren für die wettbewerbliche Festlegung der Vergütungszahlungen als verfrüht und nicht zielgerecht ab. Das EEG basierte bislang auf einer administrativen Preissteuerung, die eine hohe Investitions- und Planungssicherheit gewährleistete. Der vorschnelle Übergang zu einer gleichzeitigen Preis- und Mengensteuerung (Höchstpreise) im Ausschreibungsverfahren ist mit hohen Planungs- und Investitionsrisiken behaftet und abzulehnen.

Es sollte grundlegend 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 sollte 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.

Akzeptanz und Akteursvielfalt in der Energiewende bewahren

Die Akzeptanz für die Energiewende in Deutschland ist weiterhin sehr hoch. So schätzen nach jüngsten Umfragen 93% der Befragten die Energiewende als sehr wichtig, bzw. wichtig ein und unterstützen die Transformation zu einem dekarbonisierten Energiesystem.² Ein wesentlicher Grund für die hohe gesellschaftliche Akzeptanz für die Energiewende ist die hohe Akteursvielfalt, die durch das EEG ermöglicht wurde. Von der in Deutschland in 2012 insgesamt installierten erneuerbaren Energien-Leistung befanden sich 46,6% in Bürgerhand (im weiteren Sinne). Weitere 41,5% der Anlagen sind im Besitz institutioneller und strategischer Investoren. Energieversorger verfügen lediglich über einen Anteil von 12,5%.³

Die geplante Umstellung auf Ausschreibungsverfahren bedroht die Akteursvielfalt in der Energiewende und damit deren gesellschaftliche Akzeptanz. Die Teilnahme an den Ausschreibungsverfahren bedeutet insbesondere für kleinere, weniger kapitalstarke Akteure wie Bürgerenergiegenossenschaften erhebliche Finanzierungsrisiken.

Wirksame Ausnahmeregelungen für Bürgerenergieprojekte schaffen

Es gilt daher sicherzustellen, dass für eben diese Akteure weiterhin die wirksame Beteiligung an Erneuerbaren-Energien-Projekten ermöglicht wird. Der WWF fordert daher von den umfangreichen Ausnahmeregelungen, die in den EU Energie- und Umweltbeihilfeleitlinien spezifiziert sind, Gebrauch zu machen. Die Europäische Kommission hat bspw. für Windenergie an Land bestätigt, dass für Projekte im Umfang von bis zur 6 Windenergieanlagen mit einer installierten Leistung von nicht mehr als 18 MW Ausnahmen von den Ausschreibungsverfahren zulässig sind.

² BDEW (2016): „BDEW-Energiemonitor 2016: Das Meinungsbild der Bevölkerung“

³ trend research, Leuphana Universität Lüneburg (2013): „Definition und Marktanalyse von Bürgerenergie in Deutschland“, online abrufbar unter: https://www.unendlich-viel-energie.de/media/file/198.trendresearch_Definition_und_Marktanalyse_von_Buergerenergie_in_Deutschland_okt13..pdf

Der vorliegende Referentenentwurf sieht vor, dass Bürgerenergieprojekte für dieses Projektsegment die Genehmigung nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) spätestens 18 Monate nach Gebotsabgabe vorweisen müssen und diese nicht, wie alle anderen Bieter, mit Gebotsabgabe vorlegen müssen. Der WWF begrüßt das Bestreben des BMWi für Akteursvielfalt einzutreten, kritisiert diesen Regelungsvorschlag jedoch als unzureichend. Denn Bürgerenergieprojekte blieben trotz dieses Vorschlags dazu verpflichtet mit der Angebotsabgabe umfangreiche Erstsicherheiten abzugeben, die sie mit einem schwer kalkulierbaren Preis- und Zuschlagsrisiko belasten.

Windenergie an Land

„Windformel“ streichen

Die im vorliegenden EEG-Referentenentwurf dargelegte „Windformel“ zur Bestimmung der jährlichen Ausbaumenge kritisiert der WWF als nicht zielführend. Diese sieht vor, dass der Zubau der Windenergie an Land als Residualgröße in Abhängigkeit vom realisierten Zubau der regenerativen Erzeugungstechnologien Offshore-Windenergie, Photovoltaik sowie der Entwicklung der Erzeugung aus erneuerbaren Bestandsanlagen und der Entwicklung des Bruttostromverbrauches erfolgt.

Zusätzlich zu den mit der grundlegenden Umstellung auf Ausschreibungsverfahren verbundenen Unwägbarkeiten und Risiken in der Planungs- und Investitionssicherheit (insbesondere für kleinere Marktteilnehmer aufgrund Preis- und Zuschlagsrisiko) wird so von der festen Mengensteuerung für Windenergie an Land abgekehrt. Dies führt sehr wahrscheinlich zu einer volatilen Ausschreibungsmenge, die für die betroffenen Akteure aufgrund der Abhängigkeit schwer vorab bestimmbarer Variablen kaum zuverlässig kalkulierbar ist. Damit wird für die kostengünstigste regenerative Erzeugungstechnologie, die gewissermaßen das Zugpferd der Energiewende darstellt, eine diskontinuierliche Entwicklung mit entsprechenden Unsicherheiten für Planer, Investoren und die nachgelagerten industriellen Wertschöpfungsketten leichtfertig in Kauf genommen.

Mindestausschreibungsmenge von 2.500 MW netto pro Jahr

Aus diesen Gründen ist es zumindest notwendig, eine Mindestausbaumenge für Windenergie an Land im EEG 2016 festzulegen, die sicherstellt dass der im EEG 2014 festgelegte jährliche Nettozubau von 2.500 MW wenigstens nicht unterschritten und ein kontinuierlicher Zubau gewährleistet ist.

Aufgrund des Ersatzes von Anlagen zubaustarker Jahrgänge stellt der Wert von 2.500 MW netto pro Jahr das absolute Mindestmaß des notwendigen Zubaus dar. Das BMWi selbst bekräftigt in seiner „Marktanalyse Windenergie an Land“ vom März 2015, dass sich aus dem Ausbauziel von 2.500 MW Nettozubau pro Jahr für den Zeitraum 2016-2035 ein durchschnittlicher Neubaubedarf pro Jahr (brutto) von 4.400 MW, bzw. 4.100 MW (2016-2025) ergibt.⁴

Ausbau an Binnenlandstandorten ermöglichen

Im Sinne einer kosteneffizienten und gerechten Finanzierung der Energiewende unterstützt der WWF grundsätzlich den Ansatz des BMWi, Überförderung an sehr ertragreichen Standorten abzubauen. Jedoch droht der geplante Übergang von einem zweistufigen zu einem einstufigen Referenzertragsmodell den Zubau weiter an ertragreichen Standorten in Norddeutschland zu konzentrieren und Binnenlandstandorte mit einem asymmetrischen Refinanzierungsrisiko und höheren Kapitalkosten strukturell zu benachteiligen.

Gleichwohl muss die wirtschaftliche Nutzung geeigneter Zonen in windärmeren Bundesländern mit schlechteren Standortbedingungen gewährleistet sein, um die langfristigen Ausbauziele für erneuerbare Energien und Windenergie an Land im Speziellen zu erreichen. Dieser Regionalisierung der erneuerbaren Energien wird bereits heute in der Planung des zukünftigen Stromversor-

⁴ BMWi (2015): „Marktanalyse Windenergie an Land“, online abrufbar unter: <https://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/M-O/marktanalyse-freiflaeche-photovoltaik-wind-land,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>

gungsnetzes Rechnung getragen (siehe NEP 2025⁵) und sollte entsprechend im EEG 2016 Berücksichtigung finden.

Der WWF setzt sich mit Nachdruck für einen hohen Standard des Immissions-, Natur- und Landschaftsschutzes beim Ausbau der Windenergie an Land ein und ist gleichwohl davon überzeugt, dass es möglich ist, die Stromproduktion durch Windenergieanlagen in Deutschland weiter zu erhöhen und gleichzeitig Natur und Landschaft zu schützen.⁶

Offshore-Windenergie

Der WWF unterstützt die Entwicklung der Offshore-Windenergie als wichtigen zukünftigen erneuerbaren Energieträger. Der hohe Standard bei Sicherheit und Naturschutz beim Ausbau der Offshore-Windenergie weiterhin in jedem Falle gewährleistet sein muss.⁷ Aus diesem aber auch aus Effizienzgesichtspunkten ist es zu begrüßen, dass die zu vergebenen Ausbauflächen für Offshore-Projekte ab 2025 vom Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrologie (BSH) unter Berücksichtigung einer strategischen Umweltprüfung zentral vorentwickelt werden („dänisches Modell“).

Photovoltaik

Der WWF begrüßt, dass für Solaranlagen mit einer installierten Leistung von weniger als 1 MW die Deminimis-Regel für die Ausnahme von Ausschreibungen gelten soll. Es ist richtig und zwingend notwendig, die Kosten der EEG-Umlage auf mehr Schultern zu verteilen und damit die Eigenstromerzeugung (insbesondere bei Solaranlagen) an der Grundfinanzierung des EEG zu beteiligen. Es ist jedoch ebenso wichtig, dass Eigenverbrauch bei erneuerbaren Energien-Anlagen nicht gegenüber fossilem Kraftwerkseigenverbrauch benachteiligt werden darf.⁸

Grundsätzlich gilt weiterhin, dass der Förderdeckel für Solaranlagen von 52 GW den langfristigen Zielen der Energiewende entgegensteht und daher zeitnah überprüft werden sollte.

Biomasse

Für einen koordinierten Übergang von der EEG-Förderung zu Ausschreibungen für existierende effiziente Anlagen ist eine konkrete, ab 2017 geltende Anschlussregelung im EEG notwendig, um die Vorteile der Bioenergie für die Energiewende effektiv zu nutzen. Die Bioenergie ist die erneuerbare Backup-Lösung für den Ausbau von Wind und Photovoltaik, sie sollte mit dem EEG 2016 die Chance zum ökologischen Wandel erhalten. Somit begrüßt der WWF die Aufnahme der Deckelung des Maisanteiles im Substrat auf 50% für Anlagen, welche sich an Ausschreibungen beteiligen wollen.

Eine klare gesetzliche Rahmenvorgabe für das Ausschreibungsdesign kann den benötigten Umbau des Altanlagenbestandes fördern und somit dazu beitragen, dass Biomasseanlagen ihre Vorteile als Systemdienstleister und Energiespeicher deutlich verstärken, bedarfsgerecht und flexibel Strom und Wärme zum Ausgleich und Ergänzung der dargebotsabhängigen erneuerbaren Energien zu liefern. Dazu müssen für Biomasseanlagen Anreize für Investitionen in mehr BHKW-Leistung und Speicher geschaffen werden, welche nur durch eine berechenbare Anschlussregelung gegeben sein werden.

⁵ ÜNB (2015): „Netzentwicklungsplan Strom 2025, Version 2015, 1. Entwurf“, online abrufbar unter: <http://www.netzentwicklungsplan.de/netzentwicklungsplan-2025-version-2015-erster-entwurf>

⁶ WWF (2015): „Windenergie an Land. Unentbehrlich für die Energiewende – Aber den Ausbau mit Rücksicht auf Mensch und Natur gestalten!“ online abrufbar unter: <http://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/WWF-Standpunkt-Windenergie-Onshore.pdf>

⁷ WWF (2015): „Offshore-Windenergie – Den Ausbau naturverträglich gestalten!“, online abrufbar unter: <https://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/WWF-Standpunkt-Windenergie-Offshore.pdf>

⁸ WWF et al. (2014): „Wahlversprechen einhalten: gerechte Kostenverteilung statt übermäßige Industriebesubsidierung“, online abrufbar unter: <http://www.wwf.de/2014/mai/verbaende-fordern-wahlversprechen-bei-eeg-reform-einhalten-und-fuer-gerechte-kostenverteilung-sorgen/>

Faire Kostenbeteiligung und Begrenzung der Stromkosten

Der WWF fordert eine faire und kostengerechte Finanzierung des EEG. Es besteht weiterhin großer Bedarf, die umfassenden Industrieausnahmen der Besonderen Ausgleichsregelung (BesAR) neu zu regeln. Private Haushalte und nicht-privilegierte Unternehmen tragen weiterhin die Hauptlast der EEG-Umlage.

Anreize für Energieeffizienz stärken

Nur Branchen mit hohen Stromkostenanteilen, die nachweislich im internationalen Wettbewerb stehen (analog zur Regelung im EU ETS), dürfen von der EEG-Umlage weitestgehend befreit werden. Gleichzeitig sollten die begünstigten Unternehmen verpflichtet werden, ein zertifiziertes Energiemanagementsystem einzuführen und wirtschaftlich sinnvolle und technologisch machbare Fortschritte bei der Energieeffizienz zu erzielen.

Betrachtung der Gesamtkosten weiterhin unerlässlich

Der WWF verweist darauf, dass die Bewertung der Kostensituation mit dem alleinigen Fokus auf die Entwicklung der EEG-Umlage einseitig ist und zu falschen Handlungsorientierungen führt. 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 (die den Flexibilitätsbedarf des Stromsystems vermindern), vor allem aber auch die Berücksichtigung der Strompreis senkenden Effekte der erneuerbaren Energien an der Strombörse. Nur bei einem ganzheitlich verstandenen Kostenbegriff wird es schließlich gelingen, die hohe gesellschaftliche Unterstützung für die Energiewende auch weiterhin aufrecht zu erhalten.

Zusammenfassende Schlussbewertung

Der WWF lehnt die Mengensteuerung beim Ausbau der erneuerbaren Energien weiterhin ab. Ebenso sind die Ausbauziele gemäß dem Ausbaukorridor des EEG 2014 deutlich zu niedrig bemessen. Der dynamische Zubau an regenerativer Erzeugungsleistung droht so ausgebremst und die Erreichung zentraler energie- und klimapolitischer Ziele verfehlt zu werden. Zum einen bedarf es bereits heute eines deutlich ambitionierteren Zubaus der erneuerbaren Energien zur Erreichung der klima- und energiepolitischen Ziele Deutschlands. Dieser Zubaubedarf wird sich mit dem Austreten zubaustarker Jahreskohorten in Onshore-Windenergie und Photovoltaik in den kommenden Jahren weiter erhöhen.

Ein Fadenriss im Ausbau der erneuerbaren Energien hat nicht nur negative Auswirkungen auf den Klimaschutz in Deutschland. Es drohen ebenso sondern schwer absehbare Folgen für die nachgelagerten industriellen Wertschöpfungsketten insbesondere in der Windenergie-Branche. Dies könnte nachhaltige negative Auswirkungen für die Rolle Deutschlands als internationaler Technologieführer auf dem Gebiet der erneuerbaren Energien haben.

Für den WWF stehen weiterhin ein naturverträglicher Ausbau der erneuerbaren Energien, ein hohes Maß an gesellschaftlicher Akzeptanz sowie eine gerechte Kostenverteilung im Sinne der Verbraucher im Vordergrund. Die Umstellung des Förderregimes auf Ausschreibungen bedroht unmittelbar die Akteursvielfalt und damit die hohe gesellschaftliche Akzeptanz für die Energiewende. Es gilt daher sicherzustellen, dass die diesjährige EEG-Novellierung weiterhin eine wirkungsvolle Beteiligung von Bürgerenergieprojekten an der Energiewende ermöglicht.

Nach Ansicht des WWF kommt die Entscheidung, die Finanzierung des Ausbaus der erneuerbaren Energien wettbewerbsfähig zu gestalten zu einem verfrühten Zeitpunkt. Die grundlegende Sinnhaftigkeit des arbeitspreisbasierten Vergütungskonzeptes wurde nur unzureichend überprüft. Das Vergütungsregime für erneuerbare Energien ist unter der Maßgabe eines dynamischen und kosteneffizienten Aus- und Umbaus der regenerativen Erzeugungstechnologien weiter zu entwickeln.

Kontakt:

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