

11. März 2014

EEG-Reform 2014: Weichenstellung für eine erfolgreiche Energiewende?

Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbands

**zum Entwurf eines Gesetzes zur grundlegenden Reform des Erneuerbare-
Energien-Gesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften des
Energiewirtschaftsrechts**

und

**zum Entwurf einer Verordnung über ein Register für Anlagen zur
Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Energien und Grubengas**

Zusammenfassung

Der Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) begrüßt das Vorhaben der Bundesregierung, mit der anstehenden Reform des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) die Kostendynamik beim Ausbau der erneuerbaren Energien zu durchbrechen und den Anstieg der Stromkosten für die Stromverbraucher zu begrenzen. Dies ist angesichts der in den letzten Jahren stetig gestiegenen EEG-Umlage und der damit verbundenen zunehmenden Belastung insbesondere der einkommensschwachen Haushalte ein richtiger und notwendiger Schritt.

Der vorliegende Gesetzesentwurf bietet hierzu vielversprechende Ansätze, etwa den Abbau von Überförderung, die Anpassung von Ausbauzielen oder die stärkere Marktintegration der erneuerbaren Energien. Gleichzeitig weist er jedoch erhebliche Defizite auf, die nach Auffassung des vzbv den übergeordneten Zielen der Kosteneffizienz und der Verteilungsgerechtigkeit entgegenstehen. Dadurch kann die Akzeptanz der Energiewende gefährdet werden.

So wird zwar begrüßt, dass die Förderung der erneuerbaren Energien mittelfristig auf ein Ausschreibungsmodell umgestellt werden soll, in dem die Höhe der Fördersätze nicht mehr politisch festgelegt, sondern wettbewerblich ermittelt wird. Angesichts der aus dem Wettbewerb resultierenden Effizienzvorteile ist dies ein längst überfälliger Schritt. Entsprechende Pilotprojekte sollten jedoch deutlich früher und in höherem Umfang als bislang geplant umgesetzt werden, um ein solches Modell unter Einbeziehung der dabei gewonnenen Erkenntnisse zügig als Standardverfahren etablieren zu können. Die Verfahren sind so zu gestalten, dass die bisherige Vielfalt der Investoren erhalten bleibt.

Die Ausbauziele für Windenergie auf See sind nach wie vor zu hoch. Ein Anteil von knapp 30 Prozent an der jährlich zuzubauenden Strommenge ist angesichts der enormen Kosten dieser Technologie und der notwendigen Netzinfrastruktur unvereinbar mit dem in diesem Gesetzesentwurf verankerten Grundsatz der Kosteneffizienz und sollte daher deutlich reduziert werden. Auch die geplante Verlängerung des Stauchungsmodells ist vor diesem Hintergrund nicht nachvollziehbar und sollte zurückgenommen werden.

Die im Eckpunktepapier zur EEG-Reform vorgesehene Einbeziehung des Eigenverbrauchs aus Erneuerbare-Energien-Anlagen in die EEG-Umlage wird abgelehnt. Eine derartige Belastung wäre angesichts der durch den Eigenverbrauch vermiedenen Stromerzeugung nicht verursachungsgerecht und würde die Wirtschaftlichkeit dieses elementaren Bestandteils der Energiewende massiv bedrohen. Zudem bliebe die erhoffte Entlastung der Allgemeinheit mit einer um höchstens 75 Cent geringeren Stromrechnung pro Haushalt und Jahr aus. Für den Eigenverbrauch aus KWK-Anlagen ist eine hinreichend hohe Bagatellgrenze zu setzen.

Die Reform der Besonderen Ausgleichsregelung ist so auszugestalten, dass die privilegierte Strommenge mindestens auf das Niveau des Jahres 2011 zurückgeführt und der von den begünstigten Unternehmen zu leistende Beitrag – auch unter Berücksichtigung der gesunkenen Börsenpreise – deutlich angehoben wird. Die Aufrechterhaltung der bestehenden Ausnahmeregelungen für Schienenbahnen wird ausdrücklich begrüßt.

Die Anlagenregisterverordnung sollte dahingehend geändert werden, dass Anlagen, für deren Strom keine Förderung nach dem EEG in Anspruch genommen wird, von der

Registrierungspflicht ausgenommen sind. Eine Erfassung derartiger Anlagen ist nicht zielführend und mit einem unverhältnismäßig hohen Aufwand verbunden.

In der Gesamtbetrachtung sind die vorliegenden Maßnahmen nach Ansicht des vzbv nicht geeignet, die Stromkosten in einem Umfang zu senken, der zur Entlastung insbesondere einkommensschwacher Haushalte und zur Aufrechterhaltung der Akzeptanz für die Energiewende erforderlich wäre. Aus diesem Grund plädiert der vzbv dafür, einen Großteil der momentan über die EEG-Umlage finanzierten Förderkosten in einen u.a. aus Steuermitteln zu tilgenden Technologieentwicklungsfonds auszugliedern. Dieser würde gleichzeitig eine angemessene Verteilung von Kosten und Nutzen der Energiewende über verschiedene Generationen und Verbrauchsgruppen hinweg ermöglichen.

Im Einzelnen gilt:

1. Zielkorridor (§1 EEG 2014)

Der in §1 Abs. 2 definierte Zielkorridor für den Ausbau der erneuerbaren Energien wird begrüßt. Dieser stellt zwar auf den ersten Blick ein „Ausbremsen der Energiewende“ dar – schließlich bleibt das implizit im Korridor festgelegte Ausbautempo deutlich hinter der Dynamik der vergangenen Jahre zurück. Allerdings ist dabei zu berücksichtigen, dass diese Ausbaudynamik in erster Linie aus der massiven Überförderung der Photovoltaik, insbesondere in den Jahren 2010 bis 2012, resultierte. Die Folge dieser Überförderung war ein deutlicher Anstieg der EEG-Umlage, der die Verbraucher noch viele Jahre lang belasten wird. Das Ausbautempo der vergangenen Jahre ist daher kein geeigneter Maßstab für den weiteren Ausbau der erneuerbaren Energien. Darüber hinaus steht der geplante Zielkorridor (40-45 Prozent bis 2025 bzw. 55-60 Prozent bis 2035) im Einklang mit dem bisherigen Langfristziel, den Anteil erneuerbarer Energien am Bruttostromverbrauch auf 80 Prozent bis zum Jahr 2050 zu erhöhen. Zudem verspricht die Einführung eines verbindlichen Ausbaukorridors eine verbesserte Plan- und Steuerbarkeit der Energiewende. Insbesondere der notwendige Aus- und Umbau der Netzinfrastruktur erhält durch dieses Instrument eine verlässlichere Planungsgrundlage. Um eine effiziente Allokation der erneuerbaren Erzeugungskapazitäten zu gewährleisten, bedarf es jedoch zusätzlich einer entsprechenden Anpassung der Länderausbauziele.

2. Grundsätze des Gesetzes (§1a EEG 2014)

Die in §1a verankerten Grundsätze, insbesondere die verpflichtende Direktvermarktung, die Konzentration auf kostengünstige Technologien und die mittelfristige Umstellung auf eine wettbewerbliche Ermittlung der Förderhöhe werden begrüßt. Da die Vergütungssätze derzeit gesetzlich festgelegt werden und damit während des politischen Prozesses der Einflussnahme verschiedener Interessengruppen unterliegen, ist die Einführung eines Ausschreibungsmodells ein längst überfälliger Schritt. Daher ist es zu bedauern, dass ein entsprechendes Pilotprojekt laut Koalitionsvertrag erst für das Jahr 2016 und auch nur in einem Umfang von 400 Megawatt vorgesehen ist. Angesichts der aus dem Wettbewerb resultierenden Effizienzvorteile und der

Notwendigkeit einer stärkeren Mengensteuerung des Ausbaus der erneuerbaren Energien sollten Ausschreibungsmodelle deutlich früher und in stärkerem Umfang erprobt und unter Berücksichtigung der dabei gewonnenen Erkenntnisse zügig als Standardverfahren etabliert werden. Dabei sind Verfahren zu entwickeln, die weiterhin eine große Vielfalt der Investoren ermöglichen, zum Beispiel durch entsprechende Präqualifikationen und die Festlegung von Grenzwerten, unterhalb derer eine Ausschreibung nicht zur Anwendung kommt.

3. Ausbaupfad (§1b EEG 2014)

Die in §1b definierten Ausbaupfade für die unterschiedlichen Erzeugungstechnologien sollen gewährleisten, dass die in §1 Abs. 2 verankerten Ziele für den Anteil erneuerbarer Energien am Bruttostromverbrauch auch tatsächlich erreicht werden. Durch die derzeit vorgesehene Ausgestaltung der Ausbaupfade würde die Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien um etwa 11 Terawattstunden pro Jahr gesteigert und läge damit innerhalb des Zielkorridors.¹ Allerdings entfielen knapp 30 Prozent der jährlichen Zunahme auf die teure Offshore-Windenergie. Angesichts der enormen Kosten dieser Technologie und der notwendigen Netzinfrastruktur sollte dieser Anteil – auch vor dem Hintergrund des in §1 Abs. 2 definierten Ziels der Kosteneffizienz – deutlich reduziert werden. Hierzu ist es erforderlich, die Ausbauziele der Offshore-Windenergie nach unten und die der kostengünstigen Technologien Solar- und Windenergie an Land entsprechend nach oben zu korrigieren. Der vzbv schlägt für Offshore-Windenergie ein Ausbauziel von 4.000 Megawatt bis zum Jahr 2020 und für Solar- und Windenergie an Land einen jährlichen Kapazitätszubau von jeweils 3.000 Megawatt vor. Auf Grund der geänderten Technologiezusammensetzung ließen sich dadurch allein bis zum Jahr 2020 rund 3,5 Milliarden Euro sparen.² Der für die Biomasse vorgesehene Ausbaupfad von 100 Megawatt pro Jahr ist sowohl aus ökonomischen als auch aus ökologischen Gründen angemessen.

4. Verpflichtende Direktvermarktung (§§16, 22c und 22d EEG 2014)

Die in §16 in Verbindung mit den §§22c und 22d verankerte verpflichtende Direktvermarktung für Neuanlagen ab einer installierten Leistung von 500 Kilowatt ist zu begrüßen. Zwar weist die Direktvermarktung (auch unter Inanspruchnahme der gleitenden Marktprämie) gegenüber der festen Einspeisevergütung den Nachteil einer marginal niedrigeren Investitionssicherheit und damit tendenziell höherer Risikoprämien auf, dafür setzt sie den Anlagenbetreibern Anreize für ein systemdienliches Einspeiseverhalten (z.B. eine nachfrageorientierte Ausrichtung der Anlage oder eine Abregelung bei stark negativen Preisen). Diese Anreize sind unabdingbar für eine erfolgreiche Systemintegration der fluktuierenden erneuerbaren Energien. Die Absenkung der in §22c Abs. 2 vorgesehenen Bagatellgrenze auf 250 bzw. 100 Kilowatt ab dem Jahr 2016 bzw. 2017 ist angemessen.

Um nach Abschaffung des Grünstromprivilegs (§39 Abs. 1 EEG 2012) auch weiterhin eine wirtschaftliche Direktvermarktung von Strom aus Erneuerbare-Energien-Anlagen

¹ Berechnung des vzbv. Unterstellt sind Volllaststunden in Höhe von 4.000 h/a für Offshore-Windenergie, 2.100 h/a für Onshore-Windenergie und 950 h/a für Photovoltaik (wie im Begründungsteil auf S. 123 des Referentenentwurfs).

² Berechnung des vzbv. Siehe Fußnote 1.

außerhalb des EEG-Vergütungssystems (sonstige Direktvermarktung) zu ermöglichen, sollten entsprechende kostenneutrale Anreize gesetzt werden.

5. Förderung der Offshore-Windenergie (§§20b und 31 EEG 2014)

Die in §31 Abs. 3 vorgesehene Verlängerung des sogenannten Stauchungsmodells für die Förderung von Windenergie auf See wird abgelehnt. In diesem Modell wird den Betreibern von Offshore-Windparks im Vergleich zum Basismodell eine um 4 Cent pro Kilowattstunde höhere Anfangsvergütung garantiert. Durch die Verlängerung dieses in der Anfangsphase besonders teuren Modells bis zum 1. Januar 2020 wird die EEG-Umlage gerade in der kritischen Phase der kommenden Jahre noch einmal zusätzlich belastet. Angesichts des in §1 Abs. 2 definierten Ziels der Kosteneffizienz und der ohnehin schon hohen Belastung der Verbraucher durch die Offshore-Windenergie sollte daher an der bislang geltenden Frist für die Inanspruchnahme des Stauchungsmodells, dem 1. Januar 2018, festgehalten werden. Falls nicht, bedarf es in jedem Fall der in §20b Nr. 6 vorgesehenen stufenweisen Absenkung der Förderung auf 18,4 bzw. 17,4 Cent pro Kilowattstunde ab dem Jahr 2018 bzw. 2019.

Die ebenfalls in §20b Nr. 6 definierte Degression der Förderung nach dem Basismodell um 0,5 Cent pro Jahr wird angesichts der zu erwarteten Technologieentwicklung begrüßt.

Im Übrigen sollte darüber nachgedacht werden, die Förderung von Windenergie auf See deutlich früher als vorgesehen auf ein Ausschreibungsmodell umzustellen und die Mehrkosten gegenüber Windenergie an Land in einen u.a. aus Steuermitteln zu tilgenden Technologieentwicklungsfonds auszugliedern.

6. Eigenstromprivileg (§37 Abs. 3 EEG 2014)

Die im Eckpunktepapier zur EEG-Reform vorgesehene Einbeziehung des eigenverbrauchten Stroms aus Erneuerbare-Energien-Anlagen in die EEG-Umlage wird abgelehnt. Haushalte und Unternehmen, die sich mittels Solaranlage selbst versorgen, vermeiden auf diese Weise zusätzliche Stromerzeugung im System. Eine Beteiligung an der EEG-Umlage ist daher nicht verursachungsgerecht. Zwar lässt sich argumentieren, dass die Betreiber dieser Anlagen indirekt (über den gesunkenen Kaufpreis der Anlage) von der über die EEG-Umlage finanzierten Technologieentwicklung profitiert haben und daher auch über den eigenverbrauchten Strom an der Umlage beteiligt werden sollten. Allerdings darf bei allem berechtigten Bemühen um eine angemessene Kostenverteilung nicht übersehen werden, dass der Eigenverbrauch aus Solaranlagen im Jahr 2013 lediglich bei 2,3 Terawattstunden lag. Dies entspricht weniger als einem halben Prozent des gesamten Stromverbrauchs in Deutschland. Selbst für das Jahr 2018 rechnet die aktuelle EEG-Mittelfristprognose nur mit einem Anstieg auf 5,8 Terawattstunden. Entsprechend gering ist mittelfristig der Einfluss auf die Höhe der EEG-Umlage. Bis einschließlich des Jahres 2018 ergäbe sich durch die vorgesehene Belastung des solaren Eigenverbrauchs eine Entlastung der übrigen Verbraucher von höchstens 75 Cent (inklusive Umsatzsteuer) pro Haushalt und Jahr. Selbst ohne die Bagatellgrenze in Höhe von 10 Kilowattpeak läge die Entlastung mit 1,10 Euro pro

Haushalt und Jahr nur geringfügig höher.³ Diese Volumina stünden in keinem Verhältnis zu den negativen Auswirkungen auf die Entwicklung des erneuerbaren Eigenverbrauchs, dessen Wirtschaftlichkeit durch die geplante Belastung massiv in Gefahr geraten würde. Bei der Neuformulierung des §37 Abs. 3 sollte daher an der derzeit geltenden Umlagebefreiung für Eigenverbrauch aus Erneuerbare-Energien-Anlagen festgehalten werden.

Um eine Benachteiligung von Mietern gegenüber Hauseigentümern zu vermeiden, sollte der in Gebäuden und Quartieren erzeugte und direkt durch Mieter verbrauchte Strom (ortsidentischer Verbrauch) dem Eigenverbrauch gleichgestellt werden.

Bei Kraft-Wärme-Kopplungs-(KWK)-Anlagen ist der Effekt auf die Höhe der EEG-Umlage und damit die Entlastung für die übrigen Verbraucher etwas höher. Eine Einbeziehung des Eigenverbrauchs in die EEG-Umlage erscheint daher angemessen. Allerdings sollte eine ausreichend hohe Bagatellgrenze gesetzt werden, so dass Quartierslösungen, bei denen der Strom direkt durch Mieter verbraucht wird, möglich bleiben. Damit wird gleichzeitig das Ziel der Bundesregierung unterstützt, den KWK-Anteil bis auf 25 Prozent zu erhöhen. Die Erreichung dieses Ziels wäre bei einer hinreichend niedrigen Bagatellgrenze gefährdet. Eine dann erforderliche Kompensation durch eine erhöhte Förderung im Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz (KWKG) müsste wiederum von den Stromverbrauchern bezahlt werden.

Für konventionell erzeugten Eigenverbrauch wird die im Eckpunktepapier vorgesehene Belastung in Höhe von 90 Prozent der regulären EEG-Umlage begrüßt. Dies gilt auch für die Einbeziehung bereits bestehender Anlagen, auch wenn hier der notwendige Vertrauensschutz enge Grenzen setzt.

7. Besondere Ausgleichsregelung (§§40 bis 42 EEG 2014)

Der vzbv befürwortet prinzipiell den in §40 verankerten Grundsatz, die EEG-Umlage für bestimmte Letztverbraucher zu begrenzen, um auf diese Weise den Beitrag energieintensiver Unternehmen zu maximieren bzw. deren Abwanderung ins Ausland zu verhindern und die intermodale Wettbewerbsfähigkeit von Schienenbahnen zu erhalten.

Auf Grund der in §41 EEG 2012 definierten Ausnahmeregelungen für energieintensive Unternehmen des produzierenden Gewerbes wird gegenwärtig nur noch die Hälfte des in der Industrie verbrauchten Stroms mit der vollen EEG-Umlage belastet. Den übrigen Stromverbrauchern entsteht dadurch eine Mehrbelastung von knapp 5 Milliarden Euro pro Jahr. Bei der Neugestaltung des §41 ist darauf zu achten, dass die privilegierte Strommenge deutlich reduziert wird – mindestens auf das Niveau des Jahres 2011. Zudem sollte der von den privilegierten Unternehmen zu zahlende Beitrag deutlich angehoben werden. Dabei ist dem Rückgang der Börsenpreise und den dadurch verbesserten Beschaffungskonditionen der Industrie angemessen Rechnung zu tragen.

Die Beibehaltung der bestehenden Ausnahmeregelungen für Schienenbahnen wird begrüßt. Allerdings führt die Kopplung der Privilegierung an einen Stromverbrauch von

³ Berechnungen des vzbv. Für den Eigenverbrauch aus ab 2014 errichteten Solaranlagen wurden auf Basis der aktuellen EEG-Mittelfristprognose folgende Werte für das Jahr 2018 errechnet: 1,5 Terawattstunden aus Anlagen ab einer installierten Leistung von 10 Kilowattpeak und 2,2 Terawattstunden aus Anlagen sämtlicher Größenklassen. Für den Durchschnittshaushalt wurde ein jährlicher Stromverbrauch von 3.500 Kilowattstunden unterstellt.

mindestens 10 Gigawattstunden pro Jahr zu einer Benachteiligung kleinerer Schienenbahnen, die sachlich nicht zu rechtfertigen ist. Der zweite Teil des §42 Abs. 2 Nr. 1 sollte daher gestrichen werden. Die in früheren Versionen des EEG-Entwurfs vorgesehene Anhebung des für den privilegierten Stromverbrauch zu leistenden Beitrags von 0,05 Cent pro Kilowattstunde auf bis zu 30 Prozent der regulären EEG-Umlage (im Jahr 2014 entspräche dies 1,87 Cent pro Kilowattstunde) hätte zur Folge, dass sich die von den Schienenbahnen zu zahlende EEG-Umlage um bis zu 200 Prozent erhöhen würde.⁴ Der daraus resultierende Anstieg der Ticketpreise stünde in keinem Verhältnis zu der minimalen Entlastung über die gesunkene EEG-Umlage in Höhe von höchstens 1,70 Euro (inklusive Umsatzsteuer) pro Haushalt und Jahr.⁵ Alle weiteren Maßnahmen, die zu Mehrbelastungen der Eisenbahnverkehrs- und/oder -infrastrukturunternehmen und in der Folge zur Erhöhung der Ticketpreise führen, werden aus den genannten Gründen ebenfalls abgelehnt. Es bestünde die Gefahr, dass der umweltfreundliche Schienenverkehr deutlich an Attraktivität verlieren würde. Eine derartige Entwicklung kann angesichts der angestrebten Dekarbonisierung des Verkehrsbereiches nicht im Sinne der Energiewende sein. Solange die intermodale Wettbewerbsfähigkeit der Schienenbahnen nicht durch alternative Instrumente, etwa eine angemessene CO₂-Steuer, gewährleistet wird, sollte von einer Abschwächung der bestehenden Privilegierung abgesehen werden.

8. Anlagenregister (§3a EEG 2014 und §3 AnlRegV)

Die in §3 Abs. 1 AnlRegV verankerte Verpflichtung von Anlagenbetreiberinnen und Anlagenbetreibern zur Registrierung von Anlagen, für deren Strom keine finanzielle Förderung nach §16 EEG 2014 in Anspruch genommen wird oder werden kann, wird abgelehnt. Eine Erfassung derartiger Anlagen ist zur Erreichung der in §3a Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 bis 3 EEG 2014 definierten Ziele nicht erforderlich. Für den Zielkorridor und die Ausbaupfade der unterschiedlichen Erzeugungstechnologien sollten schließlich nur diejenigen Anlagen relevant sein, die tatsächlich nach dem EEG gefördert werden. Eine Erfassung ließe sich zwar mit dem Ziel nach §3a Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 EEG 2014 begründen, allerdings ist dieses Ziel nicht als derart wichtig einzustufen, als dass es den mit der Registrierung verbundenen Aufwand rechtfertigen würde. §3 Abs. 1 Satz 2 AnlRegV sollte deshalb dahingehend geändert werden, dass Anlagen, für deren Strom keine finanzielle Förderung nach §16 EEG 2014 in Anspruch genommen wird oder werden kann, von der Registrierungspflicht ausgenommen sind.

⁴ Berechnung des vzbv. Die von einem Schienenbahnunternehmen mit einem jährlichen Stromverbrauch von 200 Gigawattstunden zu zahlende EEG-Umlage würde bei einer Belastung in Höhe von 30 Prozent der regulären Umlage von 1,3 auf 3,8 Millionen Euro steigen. Unterstellt wurde eine reguläre EEG-Umlage in Höhe von 6,24 Cent pro Kilowattstunde.

⁵ Berechnung des VDV. Angenommen wurde eine Erhöhung der von den Schienenbahnen zu zahlenden EEG-Umlage um 150 Millionen Euro pro Jahr. Für den Durchschnittshaushalt wurde ein jährlicher Stromverbrauch von 3.500 Kilowattstunden unterstellt.