

Öffentliche Anhörung
des Ausschusses für Wirtschaft und Technologie zu der Vorlage

Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf eines Gesetzes zur grundlegenden Reform des Erneuerbare Energien-
Gesetzes und zur Änderung weiterer Bestimmungen des Energiewirtschafts-
rechts

Berlin, 2. Juni 2014

Stellungnahme der Bundesnetzagentur

27.05.2014

I. Zusammenfassung

Der Gesetzesentwurf des EEG entspricht den Zielen des Koalitionsvertrags und den energiewirtschaftlichen Erfordernissen. Die Novellierung des EEG wird von Seiten der Bundesnetzagentur begrüßt.

Zusammenfassend lassen sich folgende Punkte hervorheben:

- Die verpflichtende Direktvermarktung für den Großteil der künftig zuzubauenden EE-Erzeugungsleistung bewirkt eine deutlich tiefere Marktintegration der EE-Erzeugung und führt zu einer angemessenen Verteilung der Markt- und Ertragsrisiken.

- Missstände auf der Einnahmeseite werden angegangen: Eigenversorgung und stromkostenintensive Industrie werden mit Augenmaß an der EEG-Umlage beteiligt. Die weitere Entwicklung wird zeigen, ob die gefundenen Regelungen zur Zielerreichung ausreichend sind.
- Die Kosten des Zubaus sollen sinken, indem die Förderungen insbesondere der Biomasse drastisch reduziert werden und Prämien und Boni abgeschafft werden und für Offshore-Wind ein deutlich abgesenktes Mengenziel definiert wird.
- Es soll zu einer stärkeren Steuerung des EEG-Zubaus kommen. So sind konkrete Korridore für Wind on- und offshore, PV und Biomasse vorgesehen. Die Einführung von Ausschreibungen wird vorbereitet und getestet.

II. Stellungnahme

Der Gesetzesentwurf geht die Probleme im Bereich der Förderung und des Ausbaus der erneuerbaren Energien an. Viele Kompromisse wurden gefunden, die zwischen einem investitionsfreudigen Klima einerseits und der Entlastung der Allgemeinheit der Stromverbraucher andererseits einen Ausgleich schaffen; die Kompromisse sollten auch in Blick auf die Kosten beibehalten werden.

1. Ziele der EEG-Novelle / Förderziele

Zubaukorridore

Das EEG-2014 konkretisiert die Ausbauziele und die Zubauraten für Erneuerbare Energien. Dies wurde einheitlich von vielen Akteuren gefordert. Schon im derzeitigen EEG sind Ausbauziele angegeben; für PV ist sogar bereits ein Zubaukorridor vorgegeben, der von der Bundesnetzagentur durch das PV-Meldeportal kontrolliert wird. Erstmals sind im EEG-2014 für alle drei wesentlichen Technologien Wind, PV und Biomasse konkrete Ausbaukorridore geregelt.

Der Ausbau der Stromerzeugung aus Biomasse soll auf brutto 100 MW pro Jahr reinen Neubau begrenzt werden; Erweiterungen bestehender Anlagen werden zwar nicht in diesen Deckel einbezogen. Dennoch könnte dies nach Auffassung der Bundesnetzagentur dazu führen, dass perspektivisch die Außerbetriebnahmen die Inbetriebnahmen übersteigen. Da die Stromerzeugung aus Biomasse derzeit eine sehr

teure Technologie ist, kann sich die sinkende Zahl installierter Biomasseanlagen zu einer sinkenden EEG-Umlage führen. Die Bundesnetzagentur weist darauf hin, dass Biomasse allerdings einer der wenigen erneuerbaren Energieträger ist, der weitgehend wetterunabhängig und gesichert Strom erzeugen kann und in erheblichem Umfang bereits heute Regelenergie anbietet.

Die Überwachung, ob sich der Zubau der einzelnen Energieträger im Korridor bewegt, wird mittels des neuen Anlagenregisters durch die Bundesnetzagentur überwacht werden. Im Gegensatz zu anderen erneuerbaren Energieträgern fehlt bei Biomasse allerdings eine gesetzlich vorgegebene Erhöhung der Förderung, falls der Zubaukorridor unterschritten wird.

Verpflichtende Direktvermarktung

Die Einführung der verpflichtenden Direktvermarktung ist das zentrale Element der EEG-Reform; mit ihr übernehmen die EE-Anlagen künftig die Verantwortung, die ihrem heutigen Marktanteil entspricht; gleichzeitig werden nicht mehr zeitgemäße Fördermechanismen des Grünstromprivilegs und des PV-Marktintegrationsmodells abgeschafft. Dies wird von der Bundesnetzagentur ausdrücklich begrüßt und es ist zügig auf möglichst viele EE-Anlagen auszudehnen.

Die Direktvermarktung mit gleitender Marktprämie ist ein wirksames Instrument der Markteinbindung der EE-Anlagen. Besonders wichtig ist nach Ansicht der Bundesnetzagentur die Übernahme der Bilanzierungsverantwortung durch die Anlagenbetreiber bzw. durch die Direktvermarkter. Damit tragen die Direktvermarkter einen nennenswerten Teil der Marktrisiken – über die gleitende Marktprämie sind sie vom langfristigen Preisrisiko zwar weiterhin abgesichert, sie tragen aber das Mengenrisiko und das Prognoserisiko. Das Risiko der Insolvenz des Direktvermarkters wird über die Ausfallvergütung angemessen abgedeckt. Mit der Übernahme der Bilanzkreisverantwortung durch die Direktvermarkter wird auch ein wichtiger erster Schritt in Richtung der Gewährleistung von Versorgungssicherheit durch erneuerbare Energieträger getan.

2. Sicherstellung des Ausbaus der erneuerbaren Energien / Ausbaupfade

Ausbaupfade

Eine technologiespezifische Steuerung des Zubaus ist nach Ansicht der Bundesnetzagentur für die gesamte Energiewirtschaft günstig: Die langfristige Planbarkeit nimmt zu und sorgt damit für ein investitionsfreundliches Klima. Insbesondere können Netzbetreiber sowie Betreiber und Investoren konventioneller Kraftwerke verlässlicher planen. Auch für die EE-Branche ist ein kontinuierlicher Zubau vorteilhaft. Der Weg zu einer besseren Ausbauplanung wird von der Bundesnetzagentur als ein Schritt in die richtige Richtung verstanden.

Der Ausbaukorridor für PV wurde nicht geändert und beträgt weiterhin 2500 bis 3500 MW pro Jahr; der 52-GW-Deckel wird beibehalten. Der Ausbaukorridor für Onshore-Wind ist mit 2400 bis 2600 MW großzügig bemessen, der Zubau lag im langjährigen Durchschnitt stets deutlich unter diesem Wert; nur 2002 und 2013 wurde ein so hoher Zubauwert erreicht.

Ausbaukorridore und Netzausbau

Im Szenariorahmen für den Netzentwicklungsplan 2024 wurden noch die alten Plan-
daten zu Grunde gelegt. Die Übertragungsnetzbetreiber haben auf Wunsch der Bundesnetzagentur allerdings eine Sensitivitätsbetrachtung für den Netzentwicklungsplan 2024 zur Verfügung gestellt, die von einem stark gebremsten Zubau erneuerbarer Energien, sowohl onshore als auch insbesondere offshore ausgeht und zusätzlich eine Spitzenkappung beinhaltet. Der jetzt im Gesetzentwurf enthaltene Zubaupfad an erneuerbaren Energien ist demgegenüber wieder deutlich ambitionierter. Die Bundesnetzagentur wäre in der Lage, in Ihrer Prüfung des Netzentwicklungsplans für 2024 auch ein solches Szenario noch zu berücksichtigen. Damit könnte bei rechtzeitiger Verabschiedung des Gesetzes eine verbesserte Planungsgrundlage für den Netzausbaubedarf zur Umsetzung der Energiewende in allen Bundesländern gelegt werden.

Dank der besseren Planbarkeit anhand der konkreten Zubau-Korridore wird der zusätzlich benötigte Ausbau der Netze nun frühzeitig ermittelbar. Dies kommt sowohl den einzelnen Netzbetreibern bei der Erstellung der konkreten Ausbaupläne als auch den Übertragungsnetzbetreibern bei der Erstellung von Szenariorahmen und Netzentwicklungsplan zugute.

Bestätigung des Einspeisevorrangs

Die vorrangige Vermarktung der Erneuerbaren Energien wird durch die Preiseffekte der Merit-Order sichergestellt. Im Blick auf die Abregelung bei Netzengpässen und auf die bevorzugenden Bedingungen für den Netzanschluss neuer EE-Anlagen ist der gesetzliche Einspeisevorrang der Erneuerbaren Energien weiterhin von Bedeutung. Er wurde nicht verändert, was seitens der Bundesnetzagentur ausdrücklich begrüßt wird.

Durch die Beibehaltung des Einspeisevorrangs haben die Netzbetreiber die Sicherheit, wie sie ihre Netze ertüchtigen müssen – ohne sie dabei für die letzte Kilowattstunde ausbauen zu müssen. Nach Ansicht der Bundesnetzagentur hätten weichere Regelungen an dieser Stelle durch Verunsicherungen im Markt zu einer Verteuerung des Zubaus der Erneuerbaren Energien geführt, da das Risiko der Abregelungen sich preislich bei den EEG-Förderansprüchen der Anlagenbetreiber oder in den Verteigerungsergebnissen wiederfinden würde.

Entzug von Netzanbindungskapazität Offshore, § 17d Absatz 3 EnWG

Der Gesetzentwurf sieht die Möglichkeit vor, zugewiesene Netzanbindungskapazität von Offshore-Wind wieder zu entziehen, wenn kein ausreichender Projektfortschritt erzielt wird. Dazu definiert der Gesetzentwurf drei „Meilensteine“ (Nachweis der Finanzierung, Errichtungsbeginn und Herstellung der technischen Betriebsbereitschaft), die der Betreiber der geplanten Windenergieanlagen auf See im Laufe der Projektrealisierung nachzuweisen hat.

Die Bundesnetzagentur begrüßt diese Regelung, denn sie hilft zu verhindern, dass Netzanbindungskapazität durch verzögerte oder gescheiterte Projekte blockiert wird. Insbesondere ist es sinnvoll, dass der Betreiber von Windenergieanlagen auf See bereits 24 Monate vor dem verbindlichen Fertigstellungstermin ihrer Netzanbindungsführung den Nachweis über eine bestehende Finanzierung erbringen muss.

Kritisch beurteilt die Bundesnetzagentur hingegen, dass ein Entzug der Anbindungskapazität nur möglich sein soll, um das Ziel einer installierten Leistung von 6,5 GW im Jahr 2020 zu erreichen. Die Bundesnetzagentur befürchtet, dass wegen dieser Regelung ein Entzug von Anbindungskapazität praktisch ausgeschlossen ist. Denn bis zum Jahr 2018 stehen 7,7 GW Anbindungskapazität zur Zuweisung an Offshore-

Windparks zur Verfügung. Die Regelung soll gerade sicherstellen, dass das 6,5 GW-Ziel trotz möglicher Verzögerungen oder Ausfällen bei der Errichtung von Offshore-Windparks erreicht wird, indem ein „Puffer“ von 1,2 GW Anbindungskapazität zugewiesen werden kann. Infolgedessen wird es im Einzelfall kaum begründbar sein, dass der Entzug von Kapazität eines bestimmten geplanten Windparks erforderlich ist, um das 6,5 GW-Ziel zu erreichen. Vielmehr wird sich der betroffene Betreiber darauf berufen, dass durch die 7,7 GW-Regelung noch genügend „Puffer“ vorhanden ist, so dass das 6,5 GW-Ziel trotz der Verzögerung seines Projekts erreicht werden wird.

Ab dem Jahr 2020 dürfte ein Kapazitätsentzug sogar vollständig ausgeschlossen sein, da das Ziel von 6,5 GW im Jahr 2020 nicht nachträglich erreicht werden kann.

Die Bundesnetzagentur rät daher, dieses Tatbestandsmerkmal im Sinne einer klaren und umsetzbaren Regel zu streichen.

Anlagenregister

Zur Überwachung, ob der Zubau innerhalb der Korridore liegt, und darauf aufbauend zur Berechnung der Degressionssätze soll ein Anlagenregister bei der Bundesnetzagentur aufgebaut werden. Die Bundesnetzagentur ist sich der Bedeutung der neuen Aufgabe bewusst und wird als Dienstleister für den Markt tätig sein.

Die Meldepflicht des Anlagenregisters betrifft Neuanlagen aller erneuerbaren Energieträger. Die Inanspruchnahme von Vergütungen ist an die Meldung ans Register gekoppelt. Die gesammelten Daten werden für die Bestimmung der Einhaltung der Zubaukorridore und der Degressionssätze benötigt und deshalb auch im Internet veröffentlicht.

Den künftig im Anlagenregister erfassten Daten wird eine so hohe Genauigkeit zuge-
traut, dass Verteilernetzbetreiber Daten, die im Register veröffentlicht werden, nicht mehr selbst erfassen und veröffentlichen müssen; das Anlagenregister senkt somit die Bürokratiebelastung der Unternehmen – zugleich sind damit hohe Anforderungen an das jederzeitige Funktionieren des Registers gestellt.

3. Durchbrechen der Kostendynamik / Höhe der Einspeisetarife

Fördersätze

Durch die sinkenden Fördersätze der EEG-Novelle wird die EEG-Umlage stabil gehalten. Die pro Kilowattstunde zu zahlende durchschnittliche Förderung sinkt.

Die Auswirkungen der Zubausteuerung auf die Höhe der EEG-Umlage sind demgegenüber als gering einzuschätzen. Neue EE-Anlagen sind für die Höhe der EEG-Umlage derzeit noch nicht so ausschlaggebend wie die Bestandsanlagen; mittelfristig werden die für neue Anlagen reduzierten Fördersätze die EEG-Umlage stabil halten und schließlich zu deren Absinken führen.

Sowohl die Besondere Ausgleichsregelung der stromkostenintensiven Industrie als auch die Regelungen zur Eigenversorgung stellen Kompromisse dar, die nach Ansicht der Bundesnetzagentur klug gewählt sind und nicht aufgeweicht werden sollten, um die EEG-Belastungen der Allgemeinheit akzeptabel zu halten. Partikularinteressen einzelner Gruppen dürfen nicht zu Ineffizienzen und einer Verteuerung des Gesamtsystems führen. Befreiungen der Eigenstromerzeugung von der EEG-Umlage sollten grundsätzlich daran geknüpft werden, dass der Strom in höchsteffizienten Anlagen oder in EE-Anlagen erzeugt wird, damit die Eigenversorgung den Zielen des EEG und dem KWK-G nicht zuwider läuft.

Insgesamt geht die Bundesnetzagentur – weitgehend unabhängig von der konkreten Zubaugeschwindigkeit – von einer ungefähr stabilen EEG-Umlage aus. Die Berechnungen der Bundesnetzagentur und anderer deuten darauf hin, dass sich die EEG-Umlage nunmehr zwischen 6 und 7 ct/kWh stabilisieren wird. Sonnenstarke Sommer können diese Erwartung allerdings konterkarieren, solange die frühen PV-Anlagen mit ihren hohen Vergütungssätzen noch gefördert werden.

Die Bundesnetzagentur weist aber darauf hin, dass die Eigenversorgung ein weiterer Treiber der EEG-Umlage ist.

„Atmende Deckel“

Die Erreichung der Ausbauziele und die Einhaltung der Zubaukorridore soll durch atmende Deckel erreicht werden. Damit sich der Zubau in dem jeweiligen Korridor bewegt, werden die Vergütungsdegressionen von der Abweichung des tatsächlichen Zubaus von dem jeweiligen Ausbaupfad abhängig gemacht („atmende Deckel“): Wird zu viel zugebaut, sinken die Vergütungssätze schneller, wird zu wenig zugebaut, so

steigen die Vergütungen entsprechend. Eine Ausnahme bildet hier die Biomasse: Ein Ansteigen der Förderung bei einem Unterschreiten des Zubaukorridors ist nicht vorgesehen, so dass es sich bei der Biomasse nicht wirklich um einen „atmenden“ Deckel handelt.

Der atmende Deckel hätte für Onshore-Wind keine Zeit, seine Wirkung zu zeigen, wenn die ab 2017 vorgesehenen Ausschreibungen so gestaltet würden, dass darin allein die von den Anlagenbetreibern geforderte Vergütungshöhe ausgeschrieben würde. Dies ist jedoch nicht zwingend vorgegeben. Insbesondere können die Ergebnisse der Pilot-Ausschreibungen für PV-Freiflächen insofern wertvolle Erkenntnisse liefern. Die Bundesnetzagentur rät dringend davon ab, diese Pilot-Verfahren schon jetzt auf Onshore-Wind auszudehnen. Das ist weder zeitlich zu schaffen noch einer belastbaren Auswertung dienlich.

Ausschreibungen

Bisher werden die EE-Vergütungen vom Gesetzgeber festgelegt; künftig soll dies in einem Marktprozess erfolgen. Die Erwartung ist, dass die Förderungen dann treffgenauer sind und Überförderungen besser vermieden werden. Hier gilt es, den für PV-Freiflächenanlagen vorgesehenen Piloten sorgfältig auszuwerten, damit Fehlanreize und Fehlsteuerungen vermieden werden. Bei falsch gewählten Parametern besteht die Gefahr, dass der Ausbau teurer oder gebremst wird oder dass beides gleichzeitig passiert.

Ob die Ausbaurkosten gedämpft werden können, hängt sehr stark von den Parametern des Verfahrens ab. Die Bundesnetzagentur beteiligt sich an der Entwicklung dieser Parameter. Ihr kommt es dabei entgegen, dass sie in mehreren Regulierungsbereichen Ausschreibungen gestaltet hat, so zum Beispiel bei den Mobilfunkfrequenzen.

Es gilt, einen Ausschreibungsmechanismus zu finden, der die Risiken und die Komplexität der Investitionen in EE-Anlagen nicht unnötig in die Höhe treibt und der sich mit dem bewährten Instrument der Direktvermarktung mit gleitender Marktprämie verbinden lässt. Die Ausschreibungen sollen zu mehr Wettbewerb sowie zu einer Verstärkung des Ausbaus führen und gleichzeitig auch das bisherige breite Spektrum der Anlagenbetreiber weiterhin möglich machen.

Derzeit arbeiten Bundeswirtschaftsministerium und Bundesnetzagentur intensiv an der Ausarbeitung der Ausschreibungsmodalitäten. Es gilt, trotz der gebotenen Eile, geeignete Parameter zu finden. Insbesondere ist es aus der Sicht der Bundesnetzagentur erforderlich und möglich, die Risiken der Bieter und die Bürokratielasten gering zu halten, um die zusätzlichen Kosten zu minimieren.

Bessere Instrumente zur Durchsetzung der EEG-Zahlungspflichten

Die Zahlung der EEG-Umlage durch alle dazu verpflichteten Lieferanten und Letztverbraucher ist eine wesentliche Voraussetzung für die Finanzierung des EE-Ausbaus und nach Überzeugung der Bundesnetzagentur für eine faire Lastenverteilung. Das EEG-2014 verbessert die Voraussetzungen für eine vollständige Erhebung und Durchsetzung der Umlagezahlungen. Die Änderungen zur besseren Erhebung und Durchsetzung der EEG-Umlage-Forderungen sind zu begrüßen.

- Eine „Liquiditätsverschaffung“ von Lieferanten durch Nichtzahlung oder verspätete Zahlung der EEG-Umlage wird deutlich erschwert. Die ÜNB erhalten mit der Kündigungsmöglichkeit des Bilanzkreisvertrages ein deutlich geschärftes Schwert in die Hand, um ausstehende Forderungen zugunsten des EEG-Kontos durchzusetzen.
- Die Rolle des Bilanzkreisverantwortlichen wird gestärkt, indem „widerleglich vermutet“ wird, dass die Belieferung von Letztverbrauchern aus Bilanzkreisen heraus erfolgt. Dadurch wird es in der Regel möglich, die Zahlung der EEG-Umlage beim Bilanzkreisverantwortlichen anzumahnen. Eine massengeschäftstaugliche Zuordnung der Liefermengen anhand der bekannten Fahrplangeschäfte wird erleichtert.
- Die Erfassung der EE-Erzeugung und der EEG-umlagepflichtigen Liefermengen wird verbessert. Dazu dienen insbesondere das EE-Anlagenregister und eine bilanzkreisscharfe sowie ausdrücklich um die Eigenversorgung erweiterte Mitteilungspflicht. Eine Ausweitung der Zahlungs- und Mitteilungspflichten auf die Eigenversorgung führt nicht nur zu einer Verbreiterung der Erhebungsbasis sondern auch zu einer vollständigeren Erfassung aller relevanten EE-Erzeugungs- und Letztverbraucher-mengen. Bislang ist es mit Verweis auf das Eigenverbrauchsprivileg möglich, ungeprüft ganz aus der Erfassung durch den Übertragungsnetzbetreiber auszuscheiden. Die Bundesnetzagentur begrüßt, dass dieser Weg nun abgeschnitten ist.

Eigenversorgung

Die vorgesehene Einbeziehung der Eigenversorgung ist aus Sicht der Bundesnetzagentur ein Schritt in die richtige Richtung. Es wird von dieser Seite aus für rechtlich möglich gehalten, darüber hinaus eine Befreiung der Bestandsanlagen von der EEG-Umlage nur so lange vorzusehen, bis die dafür getätigten Investitionen sich - mit einem gewissen Sicherheitszuschlag – rentiert haben. Eine Dauerbefreiung geht über den notwendigen Bestandsschutz hinaus. Der finanzielle Vorteil des Eigenverbrauchs liegt derzeit bei weit über dem doppelten Stromgroßhandelspreis. Bei Anwendung der neuen Regelungen wird der pekuniäre Vorteil bei den meisten Eigenversorgern immer noch weit oberhalb des Stromgroßhandelspreises liegen.

Der Trend, die Vorteile der Eigenversorgung zu nutzen und sich damit gegen den Markt zu optimieren, wird durch die neuen Instrumente wohl nicht gestoppt werden. Es ist deshalb zu erwarten, dass die verstärkt genutzte Eigenversorgung die Ausbau- und Einsparziele gefährdet. Die Eigenversorger verbessern ihre private Ertragssituation zu Lasten des Gesamtsystems ohne Rücksicht auf die übergeordneten energiepolitischen Ziele des EEG. Die Eigenversorgung insbesondere der Großverbraucher erschwert darüber hinaus auch die Wettbewerbssituation der weiterhin notwendigen konventionellen Kraftwerke, indem sie eine Subvention für nicht am Markt anbietende Konkurrenten gewährt. Dies wird zu Forderungen nach entsprechenden Subventionen auch für am Markt anbietende Stromerzeuger führen. Der Wettbewerb wird im Energiemarkt aber darüber hinaus auch auf den Gütermärkten verzerrt, womit die volkswirtschaftlichen Kosten ansteigen.

Die Regelungen zur gestaffelten Beteiligung der Eigenversorgung an der EEG-Umlage sind äußerst komplex, weshalb sich ihre Überwachung schwierig gestalten könnte; einfache und klare Regelungen wären aus Sicht der Bundesnetzagentur, zu deren Aufgaben die Überwachung der EEG-Umlagezahlungen zählt, wünschenswert.

Besondere Ausgleichsregelung

Für die stromkostenintensive Industrie ist eine mit europäischem Recht vereinbare neue Regelung eingeführt worden. Sie erweitert zwar den Kreis möglicher Branchen, die sich befreien lassen können, dafür fallen die Vergünstigungen geringer aus. Die Regelung ist ein notwendiger und aus Sicht der Bundesnetzagentur gelungener

Kompromiss. Die Industrie wird nicht über Gebühr belastet, weshalb Arbeitsplätze gesichert werden. Allerdings darf dieser Kompromiss nicht zu Lasten von weiteren Partikularinteressen aufgeweicht werden, damit es nicht zu ausufernden Steigungen der EEG-Umlage kommt.

Die Beteiligung der Schienenbahnen an der EEG-Umlage wird gleichfalls durch eine neue besondere Ausgleichsregelung geregelt. Hier ist die Herabsenkung der entsprechenden Schwellenwerte hervorzuheben, durch die eine Vielzahl kleinerer Schienen-Verkehrs-Unternehmen erstmals in den Genuss von Befreiungen kommt. Die Bundesnetzagentur als Regulierungsbehörde der Eisenbahnen begrüßt diese Neuregelung.