Deutscher Bundestag
19. Wahlperiode
Ausschuss für Wirtschaft und Energie

Ausschussdrucksache 19(9)848
12. November 2020

HAUPTSTADTBÜRO BIOENERGIE

Kurzstellungnahme zur Anhörung im Deutschen Bundestag am 18. November 2020

zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung für die Einführung des EEG 2021 vom 23.09.2020

12.11.20

Das Hauptstadtbüro Bioenergie bündelt die politische Arbeit der Branche und wird getragen von: Bundesverband Bioenergie e. V. (BBE), Deutscher Bauernverband e. V. (DBV), Fachverband Biogas e. V. (FvB) und Fachverband Holzenergie (FVH)

HAUPTSTADTBÜRO BIOENERGIE

Inhalt

Einleitung 3
1. Strommengenziel für 2030 festlegen & Ausschreibungsvolumina anheben 3
2. Güllevergärung in Neu- und Bestandsanlagen stärken 4
2.1. Obergrenze der Sondervergütungsklasse anheben 5
2.2. Anschlussregelung für Gülleanlagen im Gesetz verankern 5
3. Potentiale von Holzheizkraftwerken ausschöpfen durch eine in der Praxis umsetzbare Bemessungsleistung 6
4. Gebotshöchstwerte weiterentwickeln 7
4.1. Höheren Vergütungsbedarf kleinerer Bestandsanlagen berücksichtigen 7
4.2. Degression aussetzen 7

Einleitung

Der vorliegende Kabinettsentwurf (KabE) für ein geändertes Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG 2021) weist deutliche Verbesserungen sowohl gegenüber dem EEG 2017 als auch gegenüber dem Referentenentwurf auf. Die Bioenergiebranche versteht dies als substantielles Signal, dass für Strom und Wärme aus Biomasse weiterhin eine Perspektive besteht und deren Systemrelevanz die Bundesregierung erkennt. Die Bioenergieverbände begrüßen neben weiteren Verbesserungen insbesondere die Anhebung der Gebotshöchstwerte und Ausschreibungsvolumina, die Verlängerung der Realisierungsfrist für Neuanlagen sowie die Streichung des Deckels für die Flexibilitätsprämie. Davon abgesehen bleibt der Entwurf jedoch weit hinter den notwendigen Änderungen zurück, die unabdingbar sind, um den bereits eingesetzten Rückbau der Bioenergieanlagen in Deutschland abzuwenden und ihr Potenzial für Klimaschutz und Energiewende zu erhalten. Kurzum: mit dem vorliegenden Entwurf sind die Ziele der Bundesregierung nicht zu erreichen, da u.a. die Bioenergie den ihr im Klimaschutzprogramm (KSP) 2030 zugedachten Beitrag nicht leisten kann.

Anlässlich der öffentlichen Anhörung zum EEG-Entwurf im Deutschen Bundestag am 18.11.2020, bei der das Hauptstadtbüro Bioenergie die Bioenergieverbände vertritt, und angesichts der begrenzten Anhörungszeit fokussiert sich die vorliegende Stellungnahme auf die wichtigsten Punkte, in denen der KabE aus Sicht der Bioenergiebranche im weiteren Verfahren noch geändert werden muss. Eine umfassende Liste des Änderungsbedarfs am KabE findet sich in der entsprechenden Langstellungnahme (abrufbar auf www.hauptstadtbuero-bioenergie.de).

1. Strommengenziel für 2030 festlegen & Ausschreibungsvolumina anheben

Gemäß der Begründung zu § 4 EEG 2021 sollen die Ausschreibungsvolumina so festgelegt werden, dass die Stromerzeugung aus Biomasse bis 2030 auf dem Niveau von 42 Terawattstunden (TWh) stabilisiert wird. Dies entspricht dem Zielszenario im KSP 2030, das ebenfalls eine Stabilisierung auf 42 TWh vorsieht, damit in Deutschland ein Anteil von 65 Prozent Erneuerbarer Energien an der Bruttostromerzeugung bis 2030 erreicht werden kann. Unter den im KSP 2030 gemachten Annahmen (insb. der angenommenen durchschnittlichen Auslastung der Anlagen von 5.000 Volllaststunden pro Jahr) entspricht dies einem Bioenergieanlagenpark von 8,4 Gigawatt (GW) installierter Leistung, laut KabE einer installierten Leistung von 9,1 GW.

Die im KabE festgelegten Ausschreibungsvolumina von 350 Megawatt pro Jahr (MW/a) im regulären Ausschreibungsverfahren und 150 MW/a in den Ausschreibungen für hochflexible Biomethananlagen werden dem Zielwert für die Stromerzeugung (42 TWh) jedoch nicht gerecht. Nur wenn man extrem optimistische Annahmen zu den durchschnittlichen Volllaststunden des Anlagenparks macht und annimmt, dass auch im Jahr 2030 noch signifikante Strommengen von Bestandsanlagen im ersten Vergütungszeitraum erzeugt werden, kann bei einem Ausschreibungsvolumen von 350 MW/a (regulär) bzw. 150 MW/a (Biomethan) im Jahr 2030 der in der Gesetzesbegründung genannte Zielwert von 42 TWh erreicht werden. Wenn u.a. berücksichtigt wird, dass das EEG 2021 laut KabE noch deutlich stärkere Anreize zur Flexibilisierung und damit zur Reduzierung der Volllaststunden setzt als das EEG 2017 und der Referentenentwurf, dann könnte die Stromerzeugung aus Biomasse selbst bei einer vollständigen Ausschöpfung der 350 bzw. 150 MW/a auf etwa 30 TWh sinken.

In diesem Zusammenhang ist die geplante Südquote als fachlich unbegründet zu kritisieren. Auch in den übrigen Landesteilen wird die Systemdienlichkeit der Biomasse, insbesondere ihre Flexibilität, benötigt. Gerade auch in Norddeutschland mit perspektivisch weiter steigenden Anteilen an Windenergie ist es besonders wichtig, Ausgleichskapazitäten zu schaffen. Zudem ist zu berücksichtigen, dass im Bereich der Bioenergie im Kontext des EEG kein Netto-Zubau angestrebt wird, sondern eine Stabilisierung, also ein Erhalt der bestehenden Stromerzeugungskapazitäten. Da Strom aus Biomasse auch aufgrund der neuen Anreize im EEG (Jahresmarkwert, Mindest- und Maximallaufzeiten, Flexibilitätsprämie und -zuschlag, keine Vergütung während negativer

Börsenpreise etc.) zukünftig in immer mehr Zeiten schwacher Windstromaufkommens erzeugt wird, sind die Stromleitungskapazitäten in diesen Zeiten demzufolge für Biomassestrom verfügbar. Es gibt also bei der Bioenergie keinen fachlichen Grund für die Südquote. Zudem ist der politische Wunsch, im Süden in besonderem Maße gesicherte Bioenergie-Leistung anzusiedeln, mit entsprechenden positiven Anreizen zu erreichen, nicht aber mit einem pauschalen Ausschluss des Nordens.

Ebenso zu kritisieren ist die Handhabung der geplanten Südquote im Detail. Im Gegensatz zur Südquote bei den Ausschreibungen für Windenergie an Land wird in dem Fall, dass nicht genügend Gebote aus der so genannten „Südregion" eingereicht werden, um die Quote zu füllen, das übrige Volumen der Quote nicht mit Geboten aus anderen Regionen aufgefüllt, sondern die Leistung schlicht nicht vergeben und auf die Folgejahre übertragen. Im Extremfall kann dies dazu führen, dass in einer überzeichneten Ausschreibung, für die keine Gebote aus der Südregion eingereicht werden, nur die Hälfte des ausgeschriebenen Volumens überhaupt vergeben wird. Die Folge wäre ein Abbau der gesicherten Leistung im Norden.

Abschließend ist anzumerken, dass der KabE keine Regelung vorsieht, inwiefern die im Jahr 2020 nicht-vergebenen Volumina auf die Folgejahre übertragen werden. Nach derzeitigen Prognosen auf Basis der bisherigen Ausschreibungsergebnisse dürfte es sich dabei um ein Volumen von 150 MW handeln, das ohne eine solche Regelung verloren ginge.

Vorschläge

1. In § 4 EEG 2021 wird explizit auf den Zielwert des KSP 2030 für die Stromerzeugung aus Biomasse von 42 TWh in 2030 abgestellt. Eine Erwähnung nur in der Begründung könnte die Möglichkeit eröffnen, dass später von diesem Zielwert abgewichen wird.

2. Die Ausschreibungsvolumina in den Jahren 2021-2028 werden so festgelegt, dass das 42-TWh-Ziel erreicht wird. Wenn man von realistischen Annahmen u.a. über eine steigende Flexibilisierung ausgeht, ist eher ein Ausschreibungsvolumen von 990 MW/a notwendig, davon 840 MW im regulären Ausschreibungssegment und 150 MW im Ausschreibungssegment für hochflexible Biomethananlagen. (Änderung von § 28b EEG 2021)

3. Die im KabE vorgesehene Südquote für die Bioenergie ist zu streichen. Zumindest sollte sie analog zur Quote für Windenergie an Land ausgestaltet werden. Das würde bedeuten, dass die Quote auf 20 Prozent des ausgeschriebenen Volumens abgesenkt wird und diejenigen Volumina, die nicht an Gebote aus der Südregion vergeben wurden, im Zuge derselben Ausschreibungsrunde auch an Gebote aus anderen Regionen zu übertragen. (Änderung von § 28b EEG 2021)

4. Darüber hinaus muss sichergestellt sein, dass die nicht vergebenen Volumina aus 2020 in den Folgejahren neu ausgeschrieben werden. An einfachsten durch eine entsprechende Anhebung des Ausschreibungsvolumens für das Jahr 2021 um 150 MW. (Änderung von § 28b EEG 2021)

2. Güllevergärung in Neu- und Bestandsanlagen stärken

Die Vergärung von Gülle in Biogasanlagen ist eine sehr effiziente Form der Vermeidung von Methanemissionen aus der Landwirtschaft, weshalb sie von der Bundesregierung im KSP 2030 als Klimaschutzmaßnahme beschlossen wurde. Die Sondervergütungsklasse für Güllevergärung ist an sich sinnvoll, ihre Ausgestaltung jedoch nicht ausreichend, um das Potenzial der Güllevergärung vollständig zu erschließen bzw. die bestehende Güllevergärung zukünftig zu erhalten. Im KabE finden sich Ansätze einer Verbesserung. Ohne weiterführende Änderungen können diese jedoch kaum zusätzliche Anreizwirkung ausüben.

2.1. Obergrenze der Sondervergütungsklasse anheben

Die Größenbegrenzung auf 75 Kilowatt (kW) Bemessungsleistung bzw. 150 kW installierter Leistung im EEG 2017 wurde vielen Viehhaltungsbetrieben nicht gerecht, da dort zum Teil deutlich mehr Gülle anfällt. In einer Betreiberumfrage im Auftrag des Umweltbundesamtes (UBA) gaben 35 Prozent aller Betreiber einer Güllekleinanlage an, dass am Standort mehr Gülle anfällt als sie tatsächlich in ihrer Anlage nutzen können.[1] Mit dem KabE soll die Begrenzung der *Bemessungs*leistung gestrichen, aber die Begrenzung der *installierten* Leistung auf 150 kW beibehalten werden. Dem Ziel, weiteren Viehhaltungsbetrieben die Sondervergütung zu ermöglichen, hilft dieses jedoch nur wenig weiter. Denn bei neuen Biogasanlagen (ab einer installierten Leistung von 100 kW) ist die Vergütung ohnehin auf eine Bemessungsleistung begrenzt, die 45 Prozent ihrer installierten Leistung entspricht. Das heißt, eine Biogasanlage von 150 kW installierter Leistung könnte eine Vergütung maximal für eine Bemessungsleistung von 68 kW erhalten. Von einer Erhöhung der Obergrenze kann also keine Rede sein.

Vorschläge

1. Die Obergrenze der Sondervergütungsklasse wird auf 150 kW *Bemessungs*leistung festgelegt und die Begrenzung der *installierten* Leistung gestrichen. So können auch Viehhaltungsbetriebe die Sondervergütung in Anspruch nehmen, die genug Gülle für eine Bemessungsleistung zwischen 75 und 150 kW besitzen. Gleichzeitig wird die Möglichkeit erhalten, dass auch Gülleanlagen auf eine flexible Fahrweise umrüsten und ihre installierte Leistung ohne Erhöhung der Stromerzeugung anheben.

2. Zudem sollte die Degression ausgesetzt werden. (Änderung von § 44 EEG 2021).

2.2. Anschlussregelung für Gülleanlagen im Gesetz verankern

Es ist sehr zu begrüßen, dass die Bundesregierung ihre Absicht unterstreicht, eine Anschlussregelung für Biogasanlagen zu schaffen, die nach Auslaufen ihres EEG-Vergütungszeitraums auf die Güllevergärung umsteigen. Der KabE enthält dazu eine entsprechende Verordnungsermächtigung (§ 88b EEG 2021). Allerdings ist eine reine Absichtsbekundung, auch zusammen mit einer Verordnungsermächtigung nicht ausreichend, um bestehenden Biogasanlagen neue Perspektiven für einen Weiterbetrieb zu bieten und eine verstärkte Güllevergärung anzureizen. Um die dafür notwendigen Investitionen anzureizen, braucht es einer gesetzlichen Verankerung.

Vorschlag

Die Anschlussregelung für Biogasanlagen, die nach Auslaufen ihrer EEG-Vergütung auf die Güllevergärung umsteigen, wird bereits mit der laufenden EEG-Novelle im Gesetz verankert. Die Bioenergieverbände schlagen zu diesem Zweck vor, neben den oben beschriebenen Änderungen die Sondervergütungsklasse auch für Anlagen im zweiten Vergütungszeitraum zu öffnen. Dazu gehört auch, dass Biogasanlagen mit einer Bemessungsleistung von bis zu 150 kW adressiert werden. Abweichend von den Vorgaben in § 88b darf die Anschlussvergütung dementsprechend nicht auf Anlagen bis zu einer installierten Leistung von 150 kW beschränkt werden (siehe oben). (Änderung von § 44 EEG 2021).

[1] Quelle: UBA (2019), Aktuelle Entwicklung und Perspektiven der Biogaserzeugung aus Bioabfall und Gülle.

HAUPTSTADTBÜRO BIOENERGIE

3. Potentiale von Holzheizkraftwerken ausschöpfen durch eine in der Praxis umsetzbare Bemessungsleistung

Mit dem KabE wird die bereits bestehende Begrenzung der Bemessungsleistung deutlich verschärft. Zukünftig sollen neue und neu in Betrieb genommene Biogasanlagen nur noch eine Vergütung für eine Bemessungsleistung erhalten, die 45 Prozent ihrer installierten Leistung entspricht. Bei Anlagen zur Verbrennung fester Biomasse wird die Vergütung auf 65 Prozent begrenzt. Dies soll die Flexibilisierung der Anlagen anreizen. Die Bioenergieverbände sehen Anreize zur Flexibilisierung grundsätzlich positiv, sehen indes teilweise nicht zu beherrschende Herausforderungen in der Anlagenkonzeption für einige Bioenergieanlagen. Für neu geplante sowie bestehende Holzheizkraftwerke ist ein solches Kriterium aus wirtschaftlicher, logistischer und technischer Sicht sehr kritisch zu sehen.

Die Auslegung eines jeden Kraftwerkes erfolgt im Hinblick auf den Wärmeabsatz in der Wärmesenke (Fernwärme, industrielle Prozesswärme). Zentraler Punkt in diesen Anlagenkonzepten, um gegenüber Erdgas und anderen fossilen Energieträgern eine Wirtschaftlichkeit darzustellen, ist die Erzeugung regenerativen Stroms im EEG. Eine Reduzierung der Bemessungsleistung hätte nun zur Folge, dass bei einer geringeren Wärmeauskopplung nur begrenzte Strommengen erzeugt werden können. Eine Konsequenz wäre, dass Kraftwerke längere Zeit abgeschaltet werden müssten und deutlich weniger EEG-Strom erzeugt werden könnte, was die Wirtschaftlichkeit zu höheren Wärmepreisen verschiebt. Diese sind indes durch die Verordnung über allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Fernwärme (AVB FernwärmeV) kaum in Fernwärmelieferverträgen unterzubringen. Ergänzend müsste im Abschaltzeitraum der Wärmebedarf alternativ gedeckt werden, hier in der Regel durch Spitzenlastkessel auf fossiler Basis. Daraus folgt, dass die Konkurrenzfähigkeit zu Wärme aus den fossilen Energieträgern verloren geht und der Primärenergiefaktor des Wärmenetzes trotz der Zielsetzung der Dekarbonisierung steigt.

Ähnlich, aber dennoch anders gelagert, ist der Fall von Holzheizkraftwerken in der industriellen Wärmeversorgung. Eine Abschaltung beispielsweise am Wochenende ist hinsichtlich Effizienz und Anlagenverschleiß kaum durchführbar. Mit einer generelleren Reduktion der Anlagenlaufzeit werden die Unternehmen erhebliche Schwierigkeiten haben, die gesteckten Ziele der CO_2-neutralen Energieversorgung zu erreichen.

Aus einer rein technischen Betrachtung kann eine Dampfturbine zwar gut geregelt werden, eine größere Herausforderung stellt indes die Kesselträgheit dar. Die An- und Abfahrprozesse des Kessels brauchen in der Regel 24 Std. um von Volllast auf 0 zu fahren und benötigen alleine hierfür große Mengen Energie (Beispiel ca. 18 MWh Strom für ein 10 MWel Biomasse-Heizkraftwerk), zusätzlich wird Brennstoff zum Aufheizen bzw. Leerfahren der Anlage verbraucht - ohne eine Wärme- oder Stromlieferung. Auch das Bereithalten der Anlage danach erfordert Brennstoffeinsatz. Zudem entstehen bei jedem An- oder Abfahren thermische Dehnungen und dadurch Spannungen, die zu Schäden an Ausmauerung, Rohrleitungen und Armaturen führen.

Abschließend ist auch auf die Brennstofflogistik einzugehen. Gerade bei der standortnahen Versorgung von Industriebetrieben, kommunalen Objekten oder Wohngebieten, ist die Verfügbarkeit von Flächen für Holzanlagen sehr stark eingeschränkt. Die zur Verfügung stehenden Brennstofflagerflächen beschränken sich meist auf einen Tagesvorrat (Beispiel: bei einer 10 MW FWL-Anlage ca. 100 t/d = ca. 400 m^2 Lager). Anders als bei Biogasanlagen, die standortnah über entsprechende Substratlager verfügen, werden Naturholzanlagen gerade bei Objektversorgungen meist „just in time“ beliefert. Die Lagerhaltung mit entsprechenden Logistikketten liegt bei den Brennstofflieferanten. Würde eine Anlage (10 MW Feuerungswärmeleistung) nur auf 75 Prozent heruntergefahren, hätte das zur Folge, dass sich der Tagesbedarf um ca. 3 Brennstofflieferungen reduziert, was zu entsprechenden Störungen der Lieferkette führt. Wo dies in Einzelfällen umsetzbar ist, wird es zu großen Herausforderungen führen, würde sich der Tagesbedarf aber permanent ändern.

Dies vorangestellt und vor dem Hintergrund, dass ein doppeltes oder mehrfaches Überbauen, wie es im Biogasbereich üblich ist, im Holzenergiebereich den Bau eines zusätzlichen Kraftwerkes zur Konsequenz hätte, führt das im KabE befindliche 65 Prozent Kriterium nahezu zu einem Marktausschluss für bestehende und auch neue Holzheizkraftwerke im EEG.

Vorschlag

Die Reduktion der Bemessungsleistung von Holzheizkraftwerken wird bei Bestandsanlagen und Neuanlagen bei 80 Prozent belassen. (Änderung von § 39i Abs. 2)

4. Gebotshöchstwerte weiterentwickeln

4.1. Höheren Vergütungsbedarf kleinerer Bestandsanlagen berücksichtigen

Alle fünf der bislang durchgeführten Ausschreibungsrunden haben gezeigt, dass die Rahmenbedingungen im EEG 2017 nicht ausreichen, um die Ausschreibungsvolumina auszufüllen (Stand: Oktober 2020). Dies lag insbesondere an den sehr niedrigen Gebotshöchstwerten. Es ist deshalb sehr zu begrüßen, das mit dem KabE die Höchstwerte angehoben werden. Allerdings sind die Höchstwerte insbesondere für viele landwirtschaftliche Biogasanlagen im niedrigen Leistungsbereich noch nicht hinreichend, um einen wirtschaftlichen Weiterbetrieb zu ermöglichen.

Vorschlag

Um auch die Stromerzeugung aus kleineren landwirtschaftlichen Anlagen zu sichern, sollte der Gebotshöchstwert von Bestandsanlagen auf 19,4 ct/kWh angehoben werden. (Änderung von § 39b EEG 2021)

4.2. Degression aussetzen

Wie beschrieben waren die niedrigen Höchstwerte insbesondere im Biogasbereich die wichtigste Ursache für die geringe Beteiligung an den bisherigen Ausschreibungsrunden. Die Anhebung um 2 ct/kWh ist jedoch für weite Teile des bestehenden Anlagenparks nach wie vor sehr knapp bemessen. Bevor die neu festgelegten Werte aufgrund der Degression nun auch zusätzlich wieder sinken, sollten jedoch zunächst die Ergebnisse der ersten Ausschreibungsrunden abgewartet werden, um zu prüfen, ob hier weiterer Nachbesserungsbedarf besteht.

Vorschlag

Die Degression der Höchstwerte wird ausgesetzt bis zwei aufeinander folgende Ausschreibungsrunden deutlich überzeichnet sind (Änderung von §§ 39b, 39g EEG 2021). Damit wird ein Schritt hin zum Abgleich mit den Ausschreibungen nach dem Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz getan, bei denen es gar keine Degression der Höchstwerte gibt.

Kontakt

Hauptstadtbüro Bioenergie
Sandra Rostek
Leiterin
Email: sandra.rostek@biogas.org
Tel.: 030 / 27 58 179 11