Gegenäußerung
der Bundesregierung

zu der Stellungnahme des Bundesrates vom 23. Mai 2014 zum Entwurf eines Gesetzes zur grundlegenden Reform des Erneuerbare-Energien-Gesetzes und zur Änderung weiterer Bestimmungen des Energierechts BR-Drucks. 157/14 (Beschluss)

Vorbemerkung

Die Bundesregierung hat mit den Bundesrats-Drucksachen 157/14 und 191/14 zwei Gesetzentwürfe zur Reform des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) vorgelegt. Hintergrund für die Vorlage zweier Gesetzentwürfe sind die Umwelt- und Energiebeihilfeleitlinien, die die Europäische Kommission erst am 9. April 2014 beschlossen hat und die daher bei der Kabinettbefassung des ersten Gesetzentwurfs am 8. April 2014 noch nicht berücksichtigt werden konnten. Die beiden Gesetzentwürfe stellen jedoch eine Einheit und damit ein Gesamtprojekt für die grundlegende Reform des EEG dar. Sie sollen daher im weiteren Gesetzgebungsverfahren zusammengeführt werden. Aufgrund des bisher getrennten Verfahrens erfolgt die Gegenäußerung der Bundesregierung jedoch weiterhin in zwei getrennten Stellungnahmen. Nachfolgend wird die Gegenäußerung zum Gesetzentwurf zur grundlegenden Reform des EEG vorgelegt (Bundesrats-Drucksache 157/14).

Die Bundesregierung und die Länder haben den Gesetzentwurf bereits vor der Kabinettbefassung bei einer Sondersitzung der Ministerpräsidenten-Konferenz am 1. April 2014 intensiv erörtert. Bei dieser Sitzung wurde grundsätzlich Einvernehmen über die Novelle des EEG erzielt, und die wichtigsten Elemente des Gesetzes wurden streitfrei gestellt. Diese Einigung stellt auch die Basis für die nachfolgende Gegenäußerung dar. Im Übrigen lässt sich die Bundesregierung in der Gegenäußerung auch weiterhin von den wichtigsten Zielen der Novelle leiten: Mit der Novelle soll die Kostendynamik gebremst und es soll zugleich ein verlässlicher Ausbaupfad für die erneuerbaren Energien eingeführt werden; dies erhöht die Planungs- und Investitionssicherheit für alle Akteure der Energiewirtschaft. Darüber hinaus werden europarechtliche Bedenken der Europäischen Kommission gegen das Gesetz ausgeräumt und Risiken für die Betreiber von Anlagen zur Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Energien und für die stromintensive Industrie beseitigt.

Zu Nummer 1 (Artikel 1 § 2 Absatz 5 EEG 2014)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag nicht zu.

Nach den europäischen Umwelt- und Energiebeihilfeleitlinien soll die Ausschreibung der Förderung für erneuerbare Energien ab 2017 der beihilferechtlich zulässige Regelfall der Förderung von erneuerbaren Energien sein. Nur in Ausnahmefällen kann die Förderung anderweitig erfolgen. Die Entscheidung über die Ausschreibung kann daher nicht erst, wie vorgeschlagen, 2018, sondern muss vor 2017 getroffen werden. Es besteht nach dem Gesetzentwurf hinreichend Zeit, um die Pilotausschreibung bei Photovoltaik-Freiflächenanlagen zu evaluieren. Um einen zügigen Beginn der Pilotausschreibung zu ermöglichen, ist unter anderem ein schneller Erlass der entsprechenden Verordnung erforderlich. Die Bundesregierung erwartet, wesentliche Erfahrungen aus der Pilotausschreibung auch für die Ausschreibung bei anderen Erneuerbare-Energien-Technologien nutzen zu können.

Zu Nummer 2 (Artikel 1 § 3 Nummer 4, § 25 Absatz 2 Nummer 1 Buchstabe a, § 27 Absatz 1 EEG 2014)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag nicht zu.

Auf der Sonder-Ministerpräsidenten-Konferenz am 1. April 2014 haben sich die Bundesregierung und die Länder auf den Ausbaupfad und die Zubaumengen geeinigt. Die Einigung umfasste auch die Berechnungsweise des Zubaus für die jeweilige Technologie. Lediglich für Wind an Land wurde die Berechnung gegenüber dem Referentenentwurf auf eine Nettobetrachtung umgestellt. Bei Biomasse (wie auch Photovoltaik) wurde an der Bruttobetrachtung festgehalten. Bei einer Umstellung auf eine Nettobetrachtung würde der atmende Deckel erst später greifen. Infolge dessen würde auch die höhere Degression erst später, also bei einem höheren Zubau, einsetzen. Dadurch könnte die EEG-Umlage steigen.

Zu Nummer 3 (Artikel 1 § 9 Absatz 5 Satz 1 Nummer 2 EEG 2014)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag nicht zu.

Die Vorgaben für die hydraulische Verweilzeit sind angemessen, um Methanemissionen zu vermeiden und damit den Klimaschutzbeitrag der Biogaserzeugung sicherzustellen. Substrat- und verfahrenstechnische Unterschiede des Biogasproduktionsprozesses werden dadurch berücksichtigt, dass die Vorgaben für die hydraulische Verweilzeit nicht anzuwenden sind, wenn für die Biogaserzeugung ausschließlich Gülle eingesetzt wird oder wenn sie nach § 43 EEG 2014 durch die Vergärung von Bioabfällen erfolgt.

Zu Nummer 4 (Artikel 1 § 29 Absatz 5 EEG 2014)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag nicht zu.

Nach dem Vorschlag soll der Bemessungszeitraum für die zubauabhängige Degression bei der Photovoltaik von zwölf Monaten auf drei Monate verkürzt werden, um den atmenden Deckel schneller auf Über- oder Unterschreitungen reagieren zu lassen.

Auf kurzfristig zu hohe Installationszahlen würde ebenso mit schnellen Vergütungsabsenkungen reagiert wie mit geringeren Absenkungen bei einem Zubau, der kurzfristig unter dem Zielniveau liegt. Der Vorschlag führt damit im Vergleich zum Regierungsentwurf zwar grundsätzlich nicht zu steigenden Kosten der Photovoltaik. Die Verkürzung auf drei Monate ist aber nicht sinnvoll. Saisonale Effekte wie der im Winter typischerweise geringere Zubau würden sich stärker auswirken, und es könnte zu Unter- und Überreaktionen führen.

Zu Nummer 5 (Artikel 1 § 34 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 und 2 EEG 2014)

Die Bundesregierung stimmt dem Anliegen des Bundesrats grundsätzlich zu.

Anlagenbetreiber müssen zur Erfüllung der Voraussetzung nach § 34 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 Buchstabe b EEG 2014 ihrem Direktvermarkter die Befugnis zur jederzeitigen Reduzierung der Einspeiseleistung in einem Umfang einräumen, dem genehmigungsrechtliche Anforderungen an den Betrieb der Anlage nicht entgegenstehen. Dementsprechend empfiehlt die Bundesregierung nachfolgende klarstellende Formulierung in § 34 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 Buchstabe b EEG 2014:

„b) die Einspeiseleistung ferngesteuert in einem Umfang zu reduzieren, der für eine bedarfsgerechte Einspeisung des Stroms erforderlich ***und nicht nach den genehmigungsrechtlichen Vorgaben ausgeschlossen*** ist.“

Weitergehende Änderungen sind nach Auffassung der Bundesregierung in § 34 Absatz 1 EEG 2014 nicht erforderlich.

Zu Nummer 6 (Artikel 1 § 49 Absatz 1, Absatz 2 EEG 2014)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag zu.

Die vorgeschlagene Änderung ist eine Klarstellung der vorgeschlagenen Regelung im Gesetzentwurf. Nach § 49 EEG 2014 ist der festgelegte entsprechende anzulegende Wert abhängig von § 29 EEG 2014 monatlich abzusenken oder anzuheben.

Zu Nummer 7 (Artikel 1 § 58 Absatz 2 Satz 1 Nummer 7 - neu - EEG 2014)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag nicht zu.

Der Bundesrat schlägt vor, die Eigenversorgung beim Einsatz bestimmter Technologien oder

Einsatzstoffe vollständig von der EEG-Umlage zu befreien. Dies würde die Einnahmen für das EEG deutlich mindern und sich dadurch negativ auf die EEG-Umlage auswirken.

Soweit das Anliegen des Bundesrates industrielle Anlagen betrifft, müssen diese Anlagen aufgrund des § 58 Absatz EEG 2014 ohnehin nur einen geringen Beitrag zahlen. Insofern ist das inhaltliche Anliegen des Bundesrates, diese Anlagen nicht übermäßig zu belasten, bereits im Regierungsentwurf hinreichend aufgegriffen. Im Übrigen weist die Bundesregierung darauf hin, dass der Vorschlag darauf hinaus läuft, dass sich in Bezug auf das Wort Reststoffe erhebliche Fragen bei der Auslegung stellen und der Vorschlag verfassungsrechtlich bedenklich erscheint, weil kaum begründbar ist, warum das EEG für Reststoffe und KWK bessere Bedingungen vorsieht als für die Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien.

Zu Nummer 8 (Artikel 1 § 58 Absatz 5 Satz 1 und 2 EEG 2014)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag nicht zu.

Der Vorschlag würde die Bagatellgrenze deutlich anheben und dadurch mehr Anlagen von der EEG-Umlagepflicht befreien. Infolge dessen würde sich auch dieser Vorschlag auf die Höhe der für die übrigen Stromverbraucher zu zahlenden EEG-Umlage auswirken.

Ungeachtet dessen entstehen die mittelgroßen Anlagen, auf die sich die Anhebung der Bagatellgrenze auswirken würde, zumeist in kleinen Gewerbetrieben, im Bereich des Handels und teilweise der Landwirtschaft. In diesem Segment bestehen ohnehin aufgrund des Wegfalls diverser Steuern, Abgaben und Umlagen hohe Anreize, in die Eigenversorgung zu wechseln.

Zu Nummer 9 (Artikel 1 § 58 Absatz 6 Nummer 1 EEG 2014)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag nicht zu.

Der Vorschlag zielt auf eine Absenkung der EEG-Umlage für die Eigenversorgung aus erneuerbaren Energien oder KWK. Dies würde die Einnahmen für das EEG weiter mindern und sich deutlich auf die Höhe der von den übrigen Stromverbrauchern zu zahlenden EEG-Umlage auswirken. Im Übrigen ist der Vorschlag nicht erforderlich, um die Wirtschaftlichkeit dieser Anlagen sicherzustellen: Die Wirtschaftlichkeit wird durch die bestehenden Förderinstrumente (z.B. EEG und KWKG) sowie durch den Wegfall von Steuern, Abgaben und Umlagen sichergestellt. Auch und insbesondere im EEG sind deshalb bereits Vergütungssätze vorgesehen, die berücksichtigen, dass neue Anlagen in bestimmten Größenklassen typischerweise einen Eigenversorgungsanteil haben, der mit der EEG-Umlage belastet wird.

Zu Nummer 10 (Artikel 1 § 58 Absatz 6 Nummer 2 EEG 2014)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag nicht zu.

Der Vorschlag zielt darauf ab, dass nicht nur selbst erzeugter, sondern auch fremdbezogener Strom in Industrieparks bei der EEG-Umlage privilegiert wird. Dies würde zum einen deutliche Mehrkosten für die übrigen Stromverbraucher bewirken. Zum anderen wäre eine Befreiung von geliefertem Strom von der EEG-Umlage aufgrund der Umwelt- und Energiebeihilfeleitlinien nur unter bestimmten Voraussetzungen möglich, die in die §§ 60 ff. EEG 2014 eingeflossen sind; daher wirft dieser Vorschlag erhebliche europarechtliche Bedenken auf.

Zu Nummer 11 (Artikel 1 § 58 Absatz 8 EEG 2014)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag nicht zu.

Strom, den Kraftwerke selbst erzeugen und verbrauchen, fällt unter die Definition in § 58 Absatz 2 Nummer 3 EEG 2014 und ist daher von der EEG-Umlage befreit. Hier ist keine Änderung des Gesetzes erforderlich. Sollte der Antrag darauf abzielen, auch Strom von der EEG-Umlage zu befreien, der nicht selbst erzeugt, sondern von einem Dritten geliefert wird, weist die Bundesregierung darauf hin, dass dies mit der Systematik des EEG nicht vereinbar ist. Auch wäre eine solche Befreiung aufgrund der Umwelt- und Energiebeihilfeleitlinien nur unter bestimmten Voraussetzungen möglich, die in die §§ 60 ff. EEG 2014 eingeflossen sind. Zu den hier begünstigten Branchen gehören die Energieerzeuger nicht.

Zu Nummer 12 (Artikel 1 § 85 Absatz 1 und § 91 EEG 2014)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag nicht zu.

Das EEG selbst bedarf nicht der Zustimmung des Bundesrats. Dementsprechend besteht auch kein Zustimmungsbedarf für Verordnungen auf Basis des EEG. Die Länder werden auch ohne Zustimmungsvorbehalt im jeweiligen Verordnungsverfahren beteiligt, haben also entsprechende Mitwirkungsmöglichkeiten.

Durch die Pilotausschreibung der Förderung von Strom aus Photovoltaik-Freiflächenanlagen sollen erste Erfahrungen mit dem neuen Förderinstrument der Ausschreibungen gesammelt werden. Die Regierungsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates stellt sicher, dass diese Erfahrungen schnell gesammelt werden können, um auch in anderen Bereichen der erneuerbaren Energien die Förderung erfolgreich auf Ausschreibungen umstellen zu können. Im Übrigen bedarf die generelle Einführung von Ausschreibungen eines eigenständigen Gesetzgebungsverfahrens, in das der Bundesrat selbstverständlich eingebunden ist.

§ 91 EEG 2014, der bislang im Wesentlichen § 64f EEG 2012 war, bedarf schon unter dem noch geltenden EEG 2012 nicht der Zustimmung des Bundesrats.

Zu Nummer 13 (Artikel 1 § 85 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe b EEG 2014)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag nicht zu.

Die Verordnungsermächtigung zur Ausschreibung der Förderung von Strom aus Photovoltaik-Freiflächenanlagen bietet ausreichend Möglichkeit zur Förderung dieser Anlagen auf Konversionsflächen.

Zu Nummer 14 (Artikel 1 § 95 Satz 1 Buchstabe e EEG 2014)

Die Bundesregierung ist bestrebt, den Ausschreibungsbericht nach § 95 EEG 2014 bis Ende 2015 vorzulegen. Dies wird durch die gesetzliche Formulierung nicht ausgeschlossen. Da aber zunächst die Verordnung zur Pilotausschreibung erlassen, die ersten Ausschreibungsrunden durchgeführt und der Erfolg dieser Ausschreibungsrunden ausgewertet werden müssen, sollte die bisher vorgeschlagene Frist in § 95 EEG 2014 vorsorglich aufrecht erhalten werden.

Zu Nummer 15 (Artikel 1 § 96 Absatz 3 EEG 2014)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag nicht zu.

Der Vorschlag würde bedeuten, dass deutlich mehr Anlagen noch unter die Förderbedingungen des EEG 2012 fallen, da er außer der Inbetriebnahme bis zum 1. Januar 2015 keine weiteren Anforderungen an die Inanspruchnahme der Übergangsregelung knüpft. Dies würde dem zentralen Anliegen des Regierungsentwurfes widersprechen, den neuen Rechtsrahmen zügig einzuführen und Überförderungen so schnell wie möglich abzubauen. Im Übrigen wird durch das neue EEG gerade bei der Windenergie an Land eine neue Vergütungsstruktur eingeführt, die in aller Regel auch weiterhin einen wirtschaftlichen Betrieb neuer Projekte zulässt.

Vor diesem Hintergrund ist es weiterhin sinnvoll, den Kabinettbeschluss über die Eckpunkte der EEG-Reform als maßgeblichen Zeitpunkt für die Gewährung von Vertrauensschutz anzusehen. Nur wer zu diesem Zeitpunkt für die von ihm geplante Investition über eine hinreichend sichere rechtliche Grundlage in Form der maßgeblichen bundesrechtlichen Genehmigung verfügte, kann darauf vertrauen, seine Anlage noch zu den Konditionen des EEG 2012 in Betrieb zu nehmen.

Zu Nummer 16 (Artikel 1 § 97 Absatz 1 Satz 3 und Satz 4 - neu - EEG 2014)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag in der Sache zu. Die Übergangsregelung für Biomasseanlagen sollte jedenfalls insoweit geändert werden, dass unangemessene Belastungen für Betreiber von Bestandsanlagen vermieden werden, die ihre Anlage bereits in der Vergangenheit erweitert haben. Die Bundesregierung wird im weiteren Verfahren einen Vorschlag vorlegen.

Zu Nummer 17 (Artikel 1 Allgemein)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag nicht zu.

Der Vorschlag bezieht sich auf die Förderung von Speichern. Diese ist nicht Gegenstand der EEG-Novelle. Vielmehr enthält der Koalitionsvertrag zu den Letztverbraucherpflichten von Speichern einen gesonderten Prüfauftrag. Nach Abschluss der Prüfung wird die Bundesregierung im Zusammenhang mit der Diskussion über die Flexibilitätsoptionen prüfen, ob weitere Maßnahmen erforderlich sind.

Zu Nummer 18 (Artikel 6 § 17d Absatz 3 Satz 2 und 3 EnWG)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag nicht zu.

Der Vorschlag erhöht faktisch das 2020-Ziel für die Windenergie auf See um 800 MW und steht damit im Widerspruch zu dem auf der Sonder-Ministerpräsidenten-Konferenz am 1. April 2014 für diese Technologie erreichten umfassenden Konsens. Da die Windenergie auf See für die Kostenentwicklung besonders relevant ist, ist der Vorschlag nicht vereinbar mit dem grundlegenden Ziel der EEG-Reform, die bisherige Dynamik bei der EEG-Umlage zu durchbrechen.

Zu Nummer 19 (Artikel 6 § 17d Absatz 6 Satz 3 EnWG)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag nicht zu.

Die Regulierungsbehörde wird bei der Ausübung ihrer gesetzlichen Aufgaben im Rahmen ihres Ermessensspielraums auf die Erreichung der gesetzlichen Ziele für den Ausbau der Windenergie auf See bis 2020 hinwirken. Im Übrigen wurde auf der Sonder-Ministerpräsidenten-Konferenz am 1. April 2014 ein Konsens zwischen Bund und Ländern über die Ausgestaltung der Offshore-Förderung erzielt.

Zu Nummer 20 (Artikel 6 § 17d Absatz 6 EnWG)

Die Bundesregierung stimmt dem Anliegen der Länder inhaltlich zu. Dem Anliegen kann im Verwaltungsvollzug durch die Regulierungsbehörde nachgekommen werden; einer ausdrücklichen Änderung des Gesetzentwurfs bedarf es hierfür nicht.

Zu Nummer 21 (Artikel 6 EnWG)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag zu und schlägt vor, diesen mit der folgenden Formulierung des § 49 Absatz 4 EnWG umzusetzen:

> „(4) Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie wird ermächtigt, zur Gewährleistung der technischen Sicherheit, der technischen und betrieblichen Flexibilität von Energieanlagen sowie der Interoperabilität von öffentlich zugänglichen Ladeeinrichtungen für Elektromobile durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates
>
> *1.* *Anforderungen an die technische Sicherheit dieser Anlagen, ~~insbesondere an ihre Errichtung und ihren Betrieb,~~ festzulegen;*
>
> 2. […]“

Das Europäische Parlament hat nach langen Verhandlungen einem Richtlinienentwurf über den Aufbau der Infrastruktur für alternative Kraftstoffe zugestimmt, in dem u.a. die Steckerstandards für Ladeeinrichtungen für Elektrofahrzeuge vereinheitlicht und verbindlich vorgeschrieben werden. Die Richtlinie wird voraussichtlich in den nächsten Tagen den Rat passieren und dann in Kraft treten.

Eine erfolgskritische Voraussetzung für die Entwicklung der Elektromobilität ist das Vorhandensein einer ausreichenden, interoperablen Ladeeinrichtung. Private Investitionen in den Aufbau der Ladeeinrichtungen blieben in der Vergangenheit insbesondere deshalb aus, weil die notwendige Investitionssicherheit in Form von einheitlichen Standards nicht gegeben war.

Deshalb besteht branchenübergreifend Konsens, dass die Richtlinienvorgaben schnellstmöglich in nationales Recht umgesetzt werden müssen. Diese schnelle Umsetzung wird durch die Anpassung der bestehenden Ermächtigungsgrundlage zugunsten des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (im Einvernehmen mit dem Bundesrat) ermöglicht. Dies präjudiziert nicht die Entscheidungen zur Umsetzung der CPT-Richtlinie auf Basis eines Gesamtkonzepts.

Zu Nummer 22 (Artikel 6 § 53b Nummer 3 EnWG)

Die Bundesregierung stimmt dem Anliegen des Bundesrates grundsätzlich zu.

Bei Errichtung und Betrieb des Gesamtanlagenregisters ist auch den energierechtlichen Vollzugsaufgaben der Landesenergieaufsichts- und -regulierungsbehörden Rechnung zu tragen und ein hinreichender Informationsfluss zu gewährleisten. Insofern bedarf es allerdings keiner zusätzlichen Ermächtigungsgrundlage, da bereits § 64a Absatz 1 Satz 2 EnWG den behördlichen Informationsaustausch regelt und in § 53b Nummer 4 EnWG die entsprechende Ermächtigung zur Datenweitergabe durch das Gesamtanlagenregister geschaffen wird.

Zu Nummer 23 (Gesetzentwurf allgemein)

Die Bundesregierung verweist auf die Vorbemerkung und die Begründung zu Nummer 1.