Stand: 30.08.2007

Positionspapier des VDP zum Erfahrungsbericht 2007 zum Erneuerbaren-Energien-Gesetz (EEG)

Vorgesehene Novellierung des EEG

---

1. Grundsätzliche Anmerkungen

Mit Vorlage des Erfahrungsberichtes zum EEG definiert die Bundesregierung neue Ziele für den Anteil der Erneuerbaren Energien am Stromverbrauch, und zwar 27 % für 2020 und mindestens 45 % für 2030. Die Erreichung dieser Ziele soll gesetzlich festgelegt werden, obwohl auch im Erfahrungsbericht darauf hingewiesen wird, dass „die verfügbare Datenbasis für ein effizientes Monitoring der Entwicklung der Erneuerbaren Energien im Sinne des EEG in praktisch allen Sparten als unzureichend einzustufen ist“ (s. 27).

Das gilt in besonderer Weise für die Verfügbarkeiten von Holz als Biomasse zur Energieerzeugung. Die Leistungsfähigkeit des Waldes wird als nahezu unbegrenzt dargestellt, obwohl inzwischen in Studien (Mantau div.) nachgewiesen wurde, dass der Holzeinschlag sehr viel höher ist als vom Statistischen Bundesamt ausgewiesen und heute bereits ein Drittel des gesamten Holzverbrauches der energetischen Nutzung zugeführt wird.

Ohnehin wird die Möglichkeit des Beitrages der Biomasse zur Lösung der Energieproblematik maßlos überschätzt. So stellt der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) fest, dass durch biogene Reststoffe und nachwachsende Rohstoffe nur zwischen 4 und 5 % des Primärenergiebedarfs der Bundesrepublik Deutschland gedeckt werden kann. Bezogen auf den gesamten Holzeinschlag in Deutschland würden gerade mal 3 % des Primärenergiebedarfes gedeckt werden.

Die Zellstoff- und Papierindustrie fordert daher den Vorrang der stofflichen Nutzung im Sinne der Kreislaufwirtschaft. Sie wird darin unterstützt vom SRU, der auch zu der

Überzeugung gelangt ist, dass „in langfristiger Perspektive die stoffliche Nutzung gegenüber der energetischen bevorzugt werden sollte“. Die Zellstoff- und Papierindustrie orientiert sich hier an einer stofflichen Nutzungskaskade an deren Ende die energetische Verwertung stehen sollte.

Kreislaufführung und Ressourcenschonung sind zwei Seiten derselben Medaille. Hohe Recyclingraten von Altholz und Altpapier tragen zu Stabilität und Versorgungssicherheit der Rohstoffversorgung in der Holzwirtschaft bei. Die CO_2-Speicherung im Wald wird verlängert durch die Speicherung von CO_2 in den Produkten. Durch heute bereits etablierte Recyclingsysteme kann Holz mehrfach genutzt werden, was die Lebensdauer im Verwertungsprozess verlängert. Holzfasern, die sich nach Gebrauch für eine stoffliche Verwertung nicht mehr eignen, werden anschließend nach dem Prinzip der Kraft-Wärme-Kopplung sehr viel effizienter energetisch genutzt.

Nicht vergessen werden sollte in diesem Zusammenhang auch, dass die europäische Zellstoff- und Papierindustrie selbst zu den größten Nutzern der Bioenergie in Europa gehört. Dies wird unterstrichen durch die Abgabe einer freiwilligen Selbstverpflichtung zur Erhöhung des Anteils Erneuerbarer Energien am Gesamtenergieverbrauch auf 56 % (CEPI).

Die Behauptung der Bundesregierung, die heimische Bioenergieproduktion generiere zusätzliche Arbeitsplätze, trifft zumindest für den Bereich der Holznutzung nicht zu. Dem möglichen Zugewinn an Arbeitsplätzen und Wertschöpfung in der Bioenergiebranche stehen massive Verluste in der Holzwirtschaft entgegen.

Untersuchungen, die Jaakko Pöyry im Auftrag der CEPI durchgeführt hat, zeigen, dass bei der Papiererzeugung in Europa die Wertschöpfung bei der stofflichen Verwertung von Holz 8-mal und der Beschäftigungsfaktor 13-mal höher als bei einem energetischen Einsatz ist. Hinzu kommt der ökologische Vorteil einer mehrfachen Kreislaufführung der Fasern anstelle einer einmaligen Nutzung bei der Verbrennung. Auch für die Landwirtschaft stellt der SRU gegenläufige Effekte fest. Die Nachfrage

nach Produktionsflächen für die Biomasse führt zum Konkurrenzdruck auf andere Anbauarten. Die Folgen sind steigende Flächenpreise und Pachten.

Im Erfahrungsbericht wird darüber hinaus auf steigende Rohstoffkosten hingewiesen, die auch die Bioenergie betreffen. Die Bundesregierung reagiert darauf mit der Absicht, die jährlichen Degressionssätze von 1,5 % auf 1 % abzusenken.

Aus ökonomischer Sicht hätte diese Maßnahme fatale Folgen. Eine durch Fördermittel induzierte Nachfrage nach Biomasse treibt die Rohstoffkosten in die Höhe und durch weitere Förderung wird die Zahlungsbereitschaft der Biomasseanlagenbetreiber weiter angehoben. Die Folge ist das Ingangsetzen einer Preisspirale. Verlierer sind die energieintensiven Betriebe der Zellstoff- und Papierindustrie, die sich einer Zangenwirkung ausgesetzt sehen: Einerseits müssen sie trotz Härtefallregelung höhere Energiepreise bezahlen, womit wiederum die Biomasseanlagenbetreiber die Rohstoffpreise nach oben treiben. Die internationale Wettbewerbsfähigkeit der nationalen Industrie bleibt dadurch auf der Strecke.

Ohnehin sind ökonomische Überlegungen im Konzept der Bundesregierung so gut wie nicht vorhanden. Von nachhaltigem Handeln kann somit keine Rede sein. So kritisiert u.a. der SRU den segmentierten Förderansatz mit dem Hinweis, dass ein optimierter Biomasseeinsatz nach wirtschaftlichen und umweltpolitischen Gesichtspunkten behindert wird. Er bewertet die mangelnde Abstimmung der verschiedenen Instrumente als Ansatz für eine Verschwendung öffentlicher und privater Gelder. Darüber hinaus konstatiert der Rat, dass „eine seriöse Gesamtabschätzung der Kosten und Nutzen der Förderpolitik für Steuerzahler, Verbraucher und den Klimaschutz bis zum Jahr 2020 bisher nicht existiert“.

Die mangelnde Marktorientierung der Förderpolitik kann dazu führen, dass statt Anschubfinanzierungen Dauersubventionen über 20 Jahre oder mehr zur Regel werden. Hierdurch könnten Technologien gefördert werden, deren Konkurrenzfähigkeit niemals gegeben sein wird. Ohne Festpreisvergütungen und stärkere Degression der Fördersätze verfestigen sich ineffiziente Lösungen. Der Ausbau des Marktanreizprogramms (MAP) sowie die geplante Einführung des

Wärme-EEG lassen eher eine Überförderung befürchten. Der VDP fordert in diesem Zusammenhang die Bundesregierung auf, eine in sich konsistente Energiepolitik zu entwickeln.

Bioenergie sollte auf möglichst effiziente Weise marktfähig und damit unabhängig von Fördersystemen gemacht werden. Daher wird der Vorschlag im EEG-Erfahrungsbericht unterstützt, große effiziente Biomasseenergieerzeugung durch die Öffnung der 20 Megawattgrenze in die EEG-Vergütung einzubeziehen und insoweit bestehende Potenziale zum Ausbau der gekoppelten Strom- und Wärmeerzeugung aus Biomasse zu erschließen.
Auch der SRU sieht eine deutlich energieeffizientere Biomassenutzung in großen Anlagen.

Aus der Vorlage des Erfahrungsberichtes ergeben sich folgende Änderungsvorschläge.

2. Änderungsvorschläge

§ 1 Zweck des Gesetzes

(1) ... durch die Einbeziehung langfristiger externer Effekte zu verringern, Natur und Umwelt zu schützen, einen Beitrag zur Vermeidung von Konflikten um fossile Energieressourcen **und stoffliche Nutzung von nachwachsenden Rohstoffen wie z.B. Holz** zu leisten und die Weiterentwicklung ...

<u>Begründung</u>:

Zweck des Gesetzes ist die Verringerung externer Effekte auf Natur und Umwelt. Es sollte allerdings vermieden werden neue externe Effekte zu schaffen, die aus Nutzungskonflikten entstehen können. Daher darf das

EEG nicht zu Wettbewerbsverzerrungen oder einem unfairen Wettbewerb zwischen verschiedenen Verwendungszwecken führen. Die stoffliche Nutzung von nachwachsenden Rohstoffen, vor allem von Holz, mit einer langen Wertschöpfungskette, darf nicht beeinträchtigt werden. Die Kreislaufführung der Fasern durch Recycling und ihre anschließende energetische Nutzung trägt ebenfalls zur Verminderung externer Effekte bei und dient der Ressourcenschonung. Das stofflich genutzte Holz und Papier setzt im Gegensatz zum Verbrennungsprozess kein CO_2 frei.
Der daraus resultierende verstärkte Holzzuwachs steigert zudem die Speicherung von CO_2 in den Wäldern.

Die Verdrängung der stofflichen Nutzung durch unterschiedliche Ausgangssituationen beim Wettbewerb um den Rohstoff Holz hätte den Verlust von Wertschöpfung und Arbeitsplätzen zur Folge. Laut einer aktuellen europaweiten Studie der Pöyry Forest Industry Consulting liegt die Wertschöpfung von Holz bei der Verarbeitung zu Papier um den Faktor 8 höher als bei der Verwertung von Holz als Brennmaterial. Bei der Beschäftigung liegt der Faktor sogar 13-mal höher. Darüber hinaus wäre die langfristige Speicherung von CO_2 in Holz- und Papierprodukten ebenfalls nicht mehr gegeben.

§ 8 Vergütung für Strom aus Biomasse

(1) Wegfall der Leistungsobergrenze von 20 MW_{el} für den Vergütungsanspruch nach § 8 (1) EEG im Zusammenhang mit der Formulierung strenger Effizienzkriterien für neu hinzukommende Biomasseanlagen.
Darüber hinaus sollte langfristig auch für Anlagen unter 20 MW_{el} - unter Wahrung des Bestandsschutzes für Altanlagen - Effizienzkriterien eingeführt werden.
Die Effizienzkriterien könnten durch einen Gesamtwirkungsgrad, der KWK-Technologie voraussetzt, sowie zusätzlich der Vorgabe von

jährlichen Volllastbenutzungsstunden (VBh) im Bereich von 6.000 VBh definiert werden.

Begründung:

Die bisherige Ausgestaltung des EEG fördert insbesondere Anlagen mit geringer Effizienz, da die Vergütungsregelung nur eine Einspeisung von Strom erfordert. Das künftige EEG sollte die Förderung an höchstmögliche Brennstoffnutzungsgrade koppeln, um das EEG-Potenzial von Biomasse höchstmöglich auszunutzen. Die Öffnung der Förderung für Anlagen über 20 MW_{el} erschließt das Biomassepotenzial besser als eine Vielzahl von Kleinanlagen, die nur zur Stromerzeugung gefördert werden. Anlagen sollten gefördert werden, wenn sie durch gekoppelte Erzeugung und Nutzung von Strom und Dampf einen hohen Gesamtwirkungsgrad aufweisen und ganzjährig (z.B. mit 6.000 Volllastbenutzungsstunden) betrieben werden.

Flankierend zur Novelle des EEG ist eine Novellierung der Biomasseverordnung durch die Aufnahme von Ablauge und Faserschlämmen notwendig.

Begründung:

In der Norm für „Feste Biobrennstoffe“, die zur Zeit als CEN übernommen werden soll, werden unter Ziffer „4.27 black liquor“ und „4.66 fibre sludge“ als feste Biobrennstoffe aufgeführt. Es besteht daher kein Grund diese Stoffe aus der Biomasseverordnung auszuschließen. Sie werden in KWK-Anlagen mit hohen Wirkungsgraden, die von der Zellstoff- und Papierindustrie betrieben werden, eingesetzt und auch in der europäischen Gesetzgebung entsprechend behandelt. Ablauge und Faserschlämme sind Glieder in der Nutzungskette des Holzes in der Zellstoff- und Papierindustrie.

§ 8 Vergütung für Strom aus Biomasse

(3) Der Vorschlag im Erfahrungsbericht, den KWK-Bonus von 2 auf 3 Cent anzuheben, wird unterstützt.
Hingegen ist die Absenkung für Anlagen größer 5 MW um 2 Cent zu drastisch und würde zu einer extremen Schlechterstellung großer effizienter Biomasse-Energieerzeugungsanlagen führen. Die Absenkung sollte nur 1 Cent betragen oder durch entsprechende Anhebung des KWK-Bonus kompensiert werden.

Begründung:

Stärkere Förderung von KWK-Anlagen dient der Effizienzsteigung und damit der effizienteren Nutzung der begrenzten Ressource Holz. Eine zu weitgehende Absenkung der Grundvergütung würde indes den Kostensteigerungen auf dem Rohstoffmarkt zuwiderlaufen.
Im Übrigen muss eine verhältnismäßige Balance zwischen Neuanlagen und bestehenden Anlagen auf der Rohstoff-Beschaffungsseite gewahrt bleiben.

§ 8 Vergütung für Strom aus Biomasse

(1) in Verbindung mit Absatz 7 (Biomasseverordnung)

Eine Öffnung für Sekundärbrennstoffe nach CEN-Definition ist dringend erforderlich, **ohne** den Anspruch auf Vergütung zu verlieren. Der Einsatz von Biomasse sollte anteilig gefördert werden.

Begründung:

Die organische Stoffe des Abfalls enthalten erhebliche energiereiche Fraktionen und können als definierte Sekundärbrennstoffe erzeugt und

eingesetzt werden. Sie ergänzen die Biomasse aus primärer Fraktion und können zur Lösung der Energieproblematik beitragen. Es ist nicht verständlich, dass der Abfallanteil als Altholz in die Biomasseverordnung aufgenommen wurde, während die gemeinsame Nutzung anderer energiereichen Fraktionen des Abfalls mit Biomasse zum Verlust der Förderung führt. Aus ganzheitlicher Sichtweise sollte hier eine Öffnung für den Einsatz von Sekundärbrennstoffen erfolgen.

§ 8 Vergütung für Strom aus Biomasse

(5) Die Forderung zur Absenkung des Degressionssatzes für die Vergütung von Neuanlagen von 1,5 % auf 1 % wird abgelehnt.

Begründung:

Die Senkung des Degressionssatzes wird mit steigenden Rohstoffkosten begründet. Diese Steigerungen sind jedoch direkte Folgen der Förderung. Die Senkung des Degressionssatzes wird durch die Erhöhung der Zahlungsbereitschaft der Biomasseanlagenbetreiber nur weitere Rohstoffpreiserhöhungen hervorrufen und somit eine Preisspirale in Gang setzen. Im Übrigen ist in unserem Wirtschaftssystem die Bindung der Förderung an einer Inflationsrate nicht üblich.

§ 16 Besondere Ausgleichsregelung

Nach § 16 EEG können Unternehmen des produzierenden Gewerbes durch eine komplizierte Regelung die EEG-Abgabe von über 1,0 ct/kWh auf 0,05 ct/kWh mindern. Leider können hieran nur ca. ein Drittel der Unternehmen aus der Papierindustrie teilhaben. Durch diese willkürliche Regelung können direkte Wettbewerber mit einer Energieintensität unterhalb der im Gesetz festgelegten Schwelle gegenüber den

Unternehmen benachteiligt sein, die unmittelbar darüber liegen und somit von der Regelung profitieren können.

Daher muss aus Gründen der nationalen wie internationalen Wettbewerbsfähigkeit die Regelung überarbeitet und erweitert werden:

- Vereinfachung des bürokratischen Antragsverfahren – ohne Gutachten eines Wirtschaftsprüfers.
- Einführung einer Grenze - analog zu § 9 Abs. 7 KWK-Gesetz - ab der den Unternehmen unbürokratisch und mit sofortiger Wirkung die Kappung der EEG-Abgabe auf 0,05 ct/kWh gestattet wird.

Der Erfahrungsbericht schlägt vor, eine zweite Frist einzuführen, um neu gegründeten Unternehmen die Möglichkeit zu geben, ohne die bislang notwendige zweijährige Wartezeit einen Antrag auf Inanspruchnahme der Härtefallregelung zu stellen. Das ist zu begrüßen, da das bisherige Modell während der zweijährigen Wartezeit einen Wettbewerbsnachteil gegenüber bereits etablierten Wettbewerbern verursacht, was letztlich investitionshemmend wirkt. Eine verlängerte Antragsfrist dürfte das Problem allerdings nicht lösen können. Notwendig wäre in den relevanten Fällen vielmehr eine unbürokratische Antragstellung auf Prognosebasis mit nachträglicher Überprüfung.

Ermächtigungsgrundlage über Nachhaltigkeitsanforderungen

Es wird der Erlass einer Verordnung über die Nachhaltigkeitsanforderungen für die Erzeugung von nachwachsenden Rohstoffen, insbesondere zur Vermeidung von negativen Auswirkungen auf Naturhaushalt und Landschaftsbild, gefordert.

Kommentar

Aus der Sicht der Zellstoff- und Papierindustrie ist die Anwendung des ordnungsrechtlichen Instrumentariums in Form einer Verordnung nicht notwendig. Für die nachhaltige Bewirtschaftung der Wälder existieren freiwillige Zertifizierungssysteme (PEFC, FSC usw.), die weltweit angewendet werden. Hiermit sind gute Erfahrungen gemacht worden – gesetzliche Regelungen für diesen Bereich sind daher überflüssig. Wir empfehlen daher diese eingeführten Systeme für die Biomasse Holz anzuerkennen und sie auch für die Zertifizierung von Agroforstplantagen zu akzeptieren.

30. August 2007