

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
17/1051

Alle Abg

Positionierung der BDEW-Landesgruppe NRW

zum Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

„Bürokratieabbau bei Mieterstromprojekten vorantreiben“

vom 2. Oktober 2018

Unterlage zur Anhörung A18 – 16.01.2019

Düsseldorf, 9. Januar 2019

Inhalt

1. Die Energiewende braucht Photovoltaik	2
2. Bei PV-Dachanlagen gibt es Licht und Schatten	3
3. Die Förderung der Selbstversorgung ist energiewirtschaftlich zweifelhaft	4
4. Die aktuelle Mieterstromförderung ist für viele Akteure nicht zufriedenstellend	6
5. Eine Weiterentwicklung ist nötig – und möglich	7
Schlussfolgerungen	8

1. Die Energiewende braucht Photovoltaik

Die Stromerzeugung in NRW basiert derzeit im Wesentlichen auf der Verstromung von Braun- und Steinkohle. Um die gesteckten Klimaziele zu erreichen werden diese Primärenergien jedoch zunehmend weniger genutzt werden können. Als Ersatz kommen aus heutiger Sicht im Wesentlichen gasbasierte Stromerzeugung, Windenergie und Photovoltaik in Frage – neben dem Stromimport aus anderen Bundesländern und zeitweise dem Ausland. Vor diesem Hintergrund ist die Photovoltaik eine ganz wesentliche Säule der Energiewende, deren Beitrag an der Stromerzeugung in NRW deutlich erhöht werden muss.

Für eine Akzeptanz der Energiewende in der deutschen Bevölkerung wird Kosteneffizienz immer wichtiger. Um die Gesamtheit der Verbraucherinnen und Verbraucher möglichst wenig durch die Fortsetzung der Energiewende zu belasten, sollte der weitere Zubau an erneuerbarer Stromerzeugung daher volkswirtschaftlich möglichst günstig und somit energiewirtschaftlich möglichst sinnvoll erfolgen.

In Bezug auf die Photovoltaik (PV) spricht dies vor allem für die Nutzung von (großen) Freiflächenanlagen. Wir sprechen uns daher nach wie vor für eine verstärkte Ausweisung von Freiflächen, konkret für eine Öffnung geringwertigen Acker- und/oder Grünlands für PV-Projekte aus. NRW sollte hierfür Gebrauch von der Länderöffnungsklausel nach § 37 c EEG 2017 machen. Beim Erlass einer diesbezüglichen Rechtsverordnung sollte darauf geachtet werden, dass wirklich auch ein signifikanter Flächenzuwachs für PV erreicht wird. Da eine landwirtschaftliche Nutzung von (wenn auch nur „geringwertigen“) Ackerflächen nach Installation von PV-Freiflächenanlagen nur noch in geringem Umfang möglich ist, könnten hier andere Ziele wie der Erhalt der Artenvielfalt und andere ökologische Schutzgüter weiter verfolgt und entsprechend angerechnet werden.

2. Bei PV-Dachanlagen gibt es Licht und Schatten

Natürlich ist aber auch zu konstatieren, dass sich die bundesweiten Klima- und Erneuerbaren-Ziele wohl kaum erreichen lassen ohne einen deutlich höheren Beitrag aus der Aufdach-Photovoltaik, auch im urbanen Raum.

In Frage kommt hier insbesondere die Installation von PV-Anlagen auf öffentlichen Gebäuden bzw. landeseigenen Immobilien, um als Landesregierung selbst einen Beitrag zu leisten und zugleich die Visibilität und Akzeptanz in der Bevölkerung zu steigern. Das EEG setzt auch Anreize für die Errichtung von PV-Anlagen auf – z. B. sanierungsbedürftigen – Industrie- und Gewerbedächern.

Und schließlich können Dachanlagen auch auf Privat- und Mietshäusern ihren Beitrag liefern. Nach Umfragen des BDEW halten 93 Prozent der Bürger die Energiewende für wichtig und 55 Prozent der Bürger geht der Ausbau der Erneuerbaren nicht schnell genug, obwohl 70 Prozent mit steigenden Strompreisen rechnen. Die auch weiterhin erforderliche Akzeptanz für die hier bestehenden Herausforderungen kann durch eine aktive Beteiligung der Verbraucher an dezentraler Stromerzeugung mittels PV gestärkt werden.

Die Stromerzeugung aus kleinen Dachanlagen ist jedoch grundsätzlich teurer als die Stromerzeugung in größeren Erzeugungsanlagen. Die Ergebnisse der Ausschreibungen zu PV-Freiflächenanlagen zeigen, dass diese zu unter 5 ct/kWh gebaut werden können. In diesem Preis sind bereits die Kosten für die Pacht etc. enthalten. Insbesondere kleinere Dachanlagen haben deutlich höhere Stromgestehungskosten (2018: 11-15 ct/kWh). Dies liegt an fehlenden Skaleneffekten und Mehrkosten durch Statikberechnungen.

Die Förderung kleinerer Erzeugungsanlagen steht damit einer möglichst *kosteneffizienten* Umsetzung der Energiewende entgegen. In einem effizienten System würden sich die kostengünstigsten Lösungen durchsetzen, während in einem durch regulatorische Eingriffe verzerrten Markt auch die weniger effizienten Akteure zum Zug kommen und effizientere Akteure verdrängen. Die Kosten dieser Wettbewerbsverzerrungen tragen direkt oder indirekt stets die Letztverbraucher.

3. Die Förderung der Selbstversorgung ist energiewirtschaftlich zweifelhaft

Die Selbstversorgung mit PV erfreut sich großer Beliebtheit und wird auf nationaler und europäischer Ebene politisch gefördert. Die Förderung in Deutschland basiert im Wesentlichen darauf, dass für selbst erzeugten und verbrauchten Strom keine Netzentgelte, Steuern, Abgaben und – je nach Größe der Erzeugungsanlage – nur eine reduzierte EEG-Umlage anfallen. Durch diese Privilegierung des selbst erzeugten und verbrauchten Stroms wird er wettbewerbsfähig gegenüber dem Strom, der aus dem Netz bezogen werden müsste.

Der BDEW hat sich in der Vergangenheit jedoch stets kritisch gegenüber derartigen Instrumenten geäußert, da sie aus energiewirtschaftlicher Sicht eher nachteilig sind und zu Mehrbelastungen für andere Akteure und/oder zu Wettbewerbsverzerrungen führen. Dies kann ein weiter erhöhtes Risiko für die Akzeptanz der Energiewende mit sich bringen.

Im Einzelnen:

Keine Vermeidung von Netzausbau

Oft wird vorgetragen, der Verbrauch von selbst erzeugtem Strom mindere den Netzausbaubedarf. Mit Blick auf das Energieversorgungsnetz entsteht durch Eigenverbrauch jedoch nicht per se ein Vorteil. Das Energieversorgungsnetz muss weiterhin auf die Jahreshöchstlast ausgelegt werden. Lastspitzen, die vor allem im sonnenarmen Winter auftreten, müssen daher weiterhin durch „Backup“-Kapazitäten im Netz abgesichert werden. Hinzu kommt, dass nur etwa 30 Prozent des erzeugten Stroms vor Ort verbraucht werden, wenn keine Zusatzinvestitionen in Speicher erfolgen um Erzeugung und Verbrauch zeitlich zu entkoppeln. Ohne eine solche Zusatzinvestition erfolgt dann zu den Erzeugungsspitzen weiterhin nahezu eine Volleinspeisung in das Netz der öffentlichen Versorgung – zumindest dann, wenn die Bewohner des Hauses nicht zu Hause sind.

Im Hinblick auf den Abtransport von Strom aus Photovoltaikanlagen könnte ein Vorteil durch Selbstverbrauch entstehen, wenn so viele Erzeugungskapazitäten errichtet werden, dass diese bei Volleinspeisung die Kapazität des auf die Jahreshöchstlast ausgelegten Energieversorgungsnetzes übersteigen und – ohne Eigenverbrauch – das Energieversorgungsnetz daher ausgebaut werden müsste. In einem solchen Fall würde aber nur der Selbstverbrauch das Netz entlasten, der zusätzlich zu dem ohnehin schon stattfindenden Verbrauch in Zeiten der Erzeugungsspitzen verlagert wird. Der Vorteil im

Hinblick auf den Netzausbau entsteht also nicht durch die Erzeugung und Verbrauch vor Ort, sondern erst durch die zusätzlich erforderliche Flexibilisierung.

Daher gilt auch weiterhin: Flankierend zu einem Ausbau der PV-Erzeugung im Verteilnetz ist dessen Transformation hin zu einem intelligenten Netz erforderlich, das die erneuerbaren volatilen Strommengen jederzeit verlässlich aufnehmen kann. Verbesserte Investitionsbedingungen für den Netzausbau *und* für Netzausbau-minimierende IKT-Lösungen sind daher in jedem Fall notwendig!

Umverteilungseffekte

Bereits mehrfach diskutiert und im Hinblick auf die soziale Kompatibilität nach wie vor fragwürdig sind die Umverteilungseffekte von Umlagen und Abgaben. Letztlich müssen die auf Seiten der privilegierten Eigenverbraucher vermiedenen Zahlungsverpflichtungen durch höhere Beiträge anderer Letztverbraucher aufgefangen werden. Gerade in Regionen mit bereits hohen Netzentgelten kommt es zu einer Belastung der anderen Verbraucher und zu einem sich über die steigenden Netzentgelte selbst verstärkendem Effekt.

Mindereinnahmen des Staates

Die Vermeidung der Zahlungspflicht für Steuern im Rahmen der impliziten Förderung des Eigenverbrauchs führt auf Seiten der Gemeinden, der Länder und des Bundes zu Mindereinnahmen.

Wettbewerbsverzerrungen

Die Begünstigung des Verbrauchs von selbst erzeugtem Strom führt zu einer Mikrooptimierung hinter dem Netzverknüpfungspunkt. Dadurch werden kleinere Flexibilitäten und Sektorkopplungen wirtschaftlicher und verdrängen größere und aufgrund von Skaleneffekten günstigere Akteure.

Auswirkungen auf Bilanzkreise

Energieversorgungsunternehmen müssen den Letztverbraucherabsatz ihrer Kunden so gut wie möglich abschätzen und auf dieser Prognose Strom beschaffen. Weicht der Letztverbraucherabsatz von der Prognose ab, so werden die Bilanzkreise der EVU mit Ausgleichsenergie ausgeglichen und die damit verbundenen Kosten werden dem EVU in Rechnung gestellt. Der Verbrauch von selbst erzeugtem Strom führt dazu, dass der

Strombezug aus dem Netz erheblich schlechter prognostiziert werden kann. Die resultierenden Bilanzkreisabweichungen verursachen zusätzliche Kosten.

Ein weiterer Prognosefehler entsteht im Rahmen der Vermarktung der *in das öffentliche Netz eingespeisten* Strommengen durch die Übertragungsnetzbetreiber. Durch die Eigenverbrauchsprivilegierung wird nicht die auf Basis der Wetterprognose erwartete Strommenge in das Netz eingespeist, sondern nur das, was den Eigenbedarf des Prosumers übersteigt. Auch hier gilt, dass diese Abweichungen ausgeglichen werden müssen. Die damit einhergehenden Kosten fließen in die EEG-Umlage ein.

4. Die aktuelle Mieterstromförderung ist für viele Akteure nicht zufriedenstellend

Das konkrete Mieterstrom-Modell weist aus unserer Sicht nach wie vor eine Reihe von Nachteilen auf und weitet insbesondere das o.g. Privilegierungsproblem noch weiter aus. Hierzu verweisen wir auf die „Stellungnahme zum Gesetz zur Förderung von Mieterstrom“¹ des BDEW vom 30. März 2017. Die dort geäußerten Kritikpunkte haben weiterhin Bestand.

In der Praxis hat sich das Mieterstrommodell zudem bislang nicht durchgesetzt. Dies hat u.a. wohl folgende Ursachen:

- Der planerische und administrative Aufwand ist sehr hoch (Planung, Abstimmung mit den Wohnungseigentümern, Gewinnen der Mieter, Gewerbeanmeldung, Vorsteueranmeldung, Steuererklärung, Meldepflichten, etc.).
- Der elektrotechnische und finanzielle Aufwand, der für die Messung und Abgrenzung der gelieferten Strommengen innerhalb einer Kundenanlage betrieben werden muss, kann erheblich sein.
- Aus Sicht von Vermietern besteht das Risiko, die Stromsteuerprivilegierung (bei Überschreiten der „2-MW-Grenze“) oder die erweiterte Gewerbesteuerkürzung bei Wohnungsunternehmen zu verlieren.
- In Abhängigkeit u.a. von der Höhe der Netzentgelte fallen die Projektrenditen regional sehr unterschiedlich aus.

¹ https://www.bdew.de/media/documents/Stn_20170330_Mieterstromgesetz.pdf

5. Eine Weiterentwicklung ist nötig – und möglich

Ungeachtet der unter 3. genannten energiewirtschaftlichen Argumente ist klar, dass die Rechte und Pflichten der Letztverbraucher und Prosumer in einem durch die Energiewende veränderten Umfeld neu zu definieren sind. Vor diesem Hintergrund regt der BDEW eine ganzheitliche und nachhaltige Weiterentwicklung des Regulierungsrahmens zu Selbstversorgern und Prosumern an. In dem Zusammenhang ist auch zu prüfen, ob und wie das Spannungsfeld zwischen der Verantwortung des Prosumers für die Energieversorgung und seiner Nutzenerwartung ausgeglichen werden kann.

Im BDEW werden derzeit die Eckpfeiler eines alternativen Modells erarbeitet. Hierbei gilt es, einen verzerrungsfreien Refinanzierungsrahmen zu definieren, der Selbstversorgern und Prosumern adäquate finanzielle Rückflüsse ermöglicht, ohne andere Marktakteure wettbewerblich zu diskriminieren. Folgende Gestaltungskriterien sind dabei relevant:

1. Die Förderung sollte so ausgestaltet sein, dass die gewünschten Akteure sie auch annehmen. Sie sollte zugleich angemessen sein und Überrenditen ausschließen.
2. Die Höhe der *effektiv resultierenden* Förderung (explizite plus ggf. implizite Förderkomponenten) sollte für Akteure und Politik transparent sein, um als Grundlage für Entscheidungen herangezogen werden zu können.
3. Die Förderung sollte robust gegenüber Änderungen am regulatorischen Rahmen (z.B. Netzentgeltsystematik) sein und damit den Akteuren, die sie in Anspruch nehmen, Investitionssicherheit geben.
4. Die Förderung sollte die Markt- und Systemintegration von Prosumern, die aktiv am Energiemarkt bzw. Energiesystem teilnehmen, ermöglichen. Das heißt, dass Marktpreissignale wirken können, damit die unter der Privilegierung errichteten Assets eine systemdienliche Wirkung entfalten können.
5. Bürokratische Lasten sollten für alle Beteiligten auf das erforderliche Maß reduziert werden. Dies betrifft auch Bürokratiekosten für die Energiewirtschaft.

Allen Beteiligten muss schließlich bewusst sein, dass sich vor dem Hintergrund der aktuellen Förderung bereits Geschäftsmodelle etabliert haben. Bei einer Umstellung des gesetzlichen Rahmens sollte aus Sicht des BDEW daher Vertrauensschutz für Bestandsanlagen gewährt werden.

Schlussfolgerungen

- NRW muss die Energiewende – aus eigenem Interesse – in der Tat stärker vorantreiben.
- Neben der Windenergie ist die Photovoltaik die zweite Säule im Bereich erneuerbarer Stromerzeugung mit hohem Potential.
- Der Ausbau der Erneuerbaren sollte jedoch möglichst kosteneffizient erfolgen. Kleinskalige Erzeugung wie bspw. PV-Dachanlagen ist im Allgemeinen weniger kosteneffizient als größere Projekte.
- Zudem ist die oft geäußerte Vermutung, eine höhere dezentrale Eigenversorgung reduziere den Netzausbaubedarf, für die PV nicht zutreffend. Der Netzausbaubedarf wird durch Nachfragespitzen (elektrische Leistung, nicht Arbeit) determiniert. Gerade aber in den Hochlastzeiten im sonnenarmen Winter trägt PV eher wenig zur Leistungsdeckung bei.
- Gleichwohl werden die zunehmend schwierigen Rahmenbedingungen für Erneuerbare auch einen signifikanten Beitrag der Aufdach-PV erfordern, wenn Klima- und Erneuerbaren-Ziele eingehalten werden sollen.
- Die Förderung über das derzeitige Mieterstrommodell ist offensichtlich jedoch nicht ausreichend attraktiv für die Akteure. Sie ist zudem energiewirtschaftlich zweifelhaft.
- Kurzfristige Schnellschüsse helfen nicht weiter. Die Landesregierung sollte sich daher auf Bundesebene dafür einsetzen, dass unter Einbindung aller relevanten Akteure ein wirklich stimmiges und faires Modell entwickelt wird, das auch eine echte Systemintegration von Prosumern ermöglicht und Mehrkosten für andere Letztverbraucher minimiert.
- Der BDEW Bundesverband erarbeitet derzeit einen Alternativvorschlag zur aktuellen Mieterstromförderung und wird diesen in die Diskussion einbringen.

Ansprechpartner:

Dr. Bernhard Schaefer
BDEW-Landesgruppe Nordrhein-Westfalen
Holzstraße 2
40221 Düsseldorf
Telefon: +49 211 310 250 – 20
bernhard.schaefer@bdew-nrw.de