

Änderung des Flexibilitätszuschlags im Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG 2021)

Hintergrund: Dass EEG sieht zwei Investitionszuschüsse vor, um Investitionen in die Flexibilisierung einer Biogasanlage zu decken: Für Bestandsanlagen im ersten Vergütungszeitraum die Flexibilitätsprämie; für Neuanlagen und Bestandsanlagen im zweiten Vergütungszeitraum den Flexibilitätszuschlag. Seit der Einführung der Anschlussvergütung für Bestandsanlagen (EEG 2017) war es möglich, beide Zuschüsse nacheinander in Anspruch zu nehmen, also die Prämie im ersten Vergütungszeitraum und beim Wechsel in den zweiten Vergütungszeitraum den Zuschlag.

Neuregelung im Bundestagsbeschluss des EEG 2021: Kurz vor Abschluss der Bundestagsverhandlungen wurde dies geändert. Zukünftig sollen Bestandsanlagen, die im ersten Vergütungszeitraum die Flexibilitätsprämie in Anspruch genommen haben, im zweiten Vergütungszeitraum keinen oder ggf. nur einen anteiligen Flexibilitätszuschlag erhalten. Dies entspricht einem Vergütungsverlust in Höhe von 1,7-3,7 ct/kWh.

Die Neuregelung ist jedoch nicht sinnvoll und sollte rückgängig gemacht werden. Denn:

1. Finanzierung der Erfüllung neuer Flexibilitätsanforderungen: Seit dem EEG 2021 wird der Flexibilitätszuschlag an neue und anspruchsvolle technische Flexibilitätskriterien geknüpft. Da die Einführung dieser Kriterien vorher nicht absehbar war, müssen deshalb auch viele bereits flexibilisierte Anlagen beim Wechsel vom ersten in den zweiten Vergütungszeitraum noch einmal umfassend nachgerüstet werden (z.B. Ertüchtigung der BHKW, Gas- und Wärmespeicher etc.). Für die Refinanzierung dieser Nachrüstung ist ein Investitionszuschuss notwendig, selbst wenn die Anlage im ersten Vergütungszeitraum bereits flexibilisiert wurde.

2. Bewahrung des Investitions- und Vertrauensschutzes: Die Politik hat seit Einführung der Anschlussregelung in 2017 das Signal vermittelt, dass auch bereits flexibilisierte Bestandsanlagen im zweiten Vergütungszeitraum einen Investitionszuschuss zur Finanzierung der Flexibilisierung erhalten würden. Alle Betreiber haben deshalb zu Recht den Zuschuss fest in ihre Wirtschaftlichkeitsberechnung für den zweiten Vergütungszeitraum eingeplant. Viele haben auf dieser Basis noch im ersten Vergütungszeitraum in die Flexibilisierung ihrer Anlage investiert. Dass mit dem EEG-Entwurf des Wirtschaftsministeriums (BMWi) vom September 2020 als auch mit dem der EEG-Entwurf der Bundesregierung vom Oktober 2020 die Investitionszuschüsse noch einmal verbessert wurden, hat die bestehenden Signale noch verstärkt. Dass diese Anlagen den Investitionszuschuss nun nicht in Anspruch nehmen können, entwertet bereits getätigte Investitionen und verletzt damit massiv den Investitions- und Vertrauensschutz. Dies gilt umso mehr, weil die Prämie erst 2012 eingeführt wurde und folglich viele Anlagen, die im Vertrauen auf den Zuschuss investiert haben, noch nicht einmal die Flexibilitätsprämie voll ausschöpfen konnten.

3. Bewahrung von Flexibilitätsanreizen im ersten Vergütungszeitraum: Mit dem EEG 2021 wird der bereits bestehende Deckel der Flexibilitätsprämie abgeschafft, um mehr Bestandsanlagen zu motivieren, bereits im ersten Vergütungszeitraum zu flexibilisieren. Dass solche Anlagen dann ihren Anspruch auf den Flexibilitätszuschlag im zweiten Vergütungszeitraum verlieren, konterkariert die Abschaffung des Deckels und setzt sogar Anreize, im ersten Vergütungszeitraum möglichst nicht zu flexibilisieren.

Hintergrundpapier

Änderung des Flexibilitätszuschlags mit der Novelle des Erneuerbare-Energien- Gesetzes (EEG 2021)

Stand: 18.02.21

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)

Inhalt

Vorbemerkungen zum EEG 2021	3
Warum der bestehenden Biogasanlagenpark flexibilisiert werden sollte	3
Neuregelung in § 50a Abs. 1 EEG 2021: Flexibilitätszuschlag entfällt für Bestandsanlagen, die zuvor die Flexibilitätsprämie in Anspruch genommen haben...	3
Kritik #1: Der Flexibilitätszuschlag ist notwendig für die Finanzierung zusätzlicher Investitionen in den Erhalt und Ausbau flexibler Leistung im 2. Vergütungszeitraum	4
Kritik #2: Die Neuregelung ist ein massiver Eingriff in den Investitions- und Vertrauensschutz.....	5
Kritik #3: Die Neuregelung verhindert die Flexibilisierung von Anlagen im 1. Vergütungszeitraum	6
Zusammenfassung und Vorschlag zur Änderung des EEG 2021.....	6

Vorbemerkungen zum EEG 2021

Das novellierte Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG 2021) weist deutliche Verbesserungen gegenüber dem bisherigen EEG 2017 auf. Die Bioenergiebranche versteht dies als Signal, dass für Strom und Wärme aus Biomasse weiterhin eine Perspektive besteht, deren Systemrelevanz Bundesregierung und Bundestag erkennen. Die Bioenergieverbände begrüßen neben weiteren Verbesserungen insbesondere die Einführung eines Biomasse-Ziels, die Anhebung der Ausschreibungsvolumina, die verbesserten Vergütungsbedingungen für Neu- und Bestandsanlagen, die Einführung einer Anschlussregelung für Altholzanlagen sowie die Streichung des Deckels für die Flexibilitätsprämie.

Diese wichtigen und dringenden Anpassungen dürfen jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass gerade durch die Änderungen in den letzten Tagen des parlamentarischen Prozesses zwei neue, äußerst problematische Regelungen Eingang ins Gesetz gefunden haben. Es ist davon auszugehen, dass ein Teil davon dem sehr ambitionierten Zeitplan geschuldet ist. Um größere Verwerfungen im Markt zu vermeiden, müssen die zentralen Fehlstellungen kurzfristig behoben werden, noch bevor sie in der Praxis voll umfänglich wirksam werden. Die mit Abstand gravierendste, sachlich nicht gerechtfertigte Änderung betrifft den Investitionszuschuss für Biogasanlagen im zweiten Vergütungszeitraum zur Refinanzierung der Kosten für die Flexibilisierung („Flexibilitätszuschlag“), die im Folgenden näher thematisiert werden soll.

Daneben ist auch die neu eingeführte „endogene Mengensteuerung“ zu nennen. Diese führt zu starker und unnötiger Verunsicherung bei Betreibern und Projektierern zu einem Zeitpunkt, an dem die Unsicherheit in der Branche ohnehin schon hoch und die Investitionsbereitschaft gering ist. So wird der Wettbewerb im Ausschreibungsverfahren gestärkt zu dem Preis, dass weniger Gebote eingereicht, mehr Anlagen stillgelegt und die still gelegten nicht durch Neuanlagen ersetzt werden. Die sogenannte Südquote verschärft die Unsicherheit für die Nordregion zusätzlich.

Warum der bestehenden Biogasanlagenpark flexibilisiert werden sollte

Die Flexibilisierung des Stromsystems voranzubringen war ein erklärtes Ziel der vergangenen EEG-Reform, weil Flexibilität die Voraussetzung dafür ist, große Mengen an Strom aus Wind- und Solarenergie kostengünstig in das System zu integrieren. Der bestehende Biogasanlagenpark spielt dabei eine zentrale Rolle. Die bestehenden Biogasanlagen erzeugen jährlich rund 33 Terawattstunden (TWh) Strom, im Schnitt mit ca. 6.700 Volllaststunden pro Jahr. Würden die Anlagen flexibilisiert und die Volllaststunden bis 2030 auf z.B. 3.000 gesenkt, könnte allein der bestehende Biogasanlagenpark 11 Gigawatt (GW) zum Ausgleich der fluktuierenden Stromerzeugung aus Wind- und Solarenergie kostengünstig, zeitnah und zuverlässig bereitstellen. Dies entspricht in etwa 37 GuD-Kraftwerksblöcken.

Neuregelung in § 50a Abs. 1 EEG 2021: Flexibilitätszuschlag entfällt für Bestandsanlagen, die zuvor die Flexibilitätsprämie in Anspruch genommen haben

Das EEG 2021 enthält wie auch das EEG 2017 zwei Investitionszuschüsse, um die Kosten für die Bereitstellung flexibler Leistung durch Biogasanlagen zu decken: Die Flexibilitätsprämie für Bestandsanlagen im *ersten* Vergütungszeitraum (§ 50b EEG 2021) sowie den Flexibilitätszuschlag für Neuanlagen und Bestandsanlagen im *zweiten* Vergütungszeitraum (§ 50a Abs. 1 EEG 2021). Die beiden Systeme funktionieren leicht unterschiedlich: Die Flexibilitätsprämie wird gezahlt, wenn Anlagen, die bisher in Grundlast Strom produzieren, die technischen Voraussetzungen dafür schaffen, um zukünftig Strom flexibel erzeugen zu können. Dazu gehört insbesondere eine Erhöhung der installierten Leistung. Die Prämie wird dann für diese Leistungserhöhung zehn Jahre gezahlt. Der Flexibilitätszuschlag hingegen wird für die gesamte installierte Leistung und über den gesamten

Vergütungszeitraum einer Anlage gezahlt (Neuanlagen 20 Jahre, Bestandsanlagen 10 Jahre), insofern sie bestimmte Anforderungen an die Flexibilität erfüllt.

Seit der Einführung der Anschlussvergütung im EEG 2017 konnte eine Bestandsanlage die beiden Zuschüsse nacheinander beanspruchen, d.h. im ersten Vergütungszeitraum die Flexibilitätsprämie und anschließend, nach dem Wechsel in den zweiten Vergütungszeitraum, den Flexibilitätszuschlag. Mit dem EEG 2021 soll dies nur noch eingeschränkt möglich sein: Der Flexibilitätszuschlag soll begrenzt werden auf Leistung, die beim Wechsel in den zweiten Vergütungszeitraum *zusätzlich* errichtet wurde (§§ 50a Abs. 2, 100 Abs. 2 Nr. 10 EEG 2021). Nicht gezahlt wird der Flexibilitätszuschlag also für Investitionen, die zu keiner Erhöhung der installierten Leistung beitragen, z.B. neue Blockheizkraftwerke (BHKW), die ein bestehendes BHKW ersetzen, die Ertüchtigung oder Nachrüstung bestehender BHKW oder die Errichtung bzw. Erweiterung von Gas- und Wärmespeichern.

Laut einer Erhebung des Deutschen Biomasseforschungszentrums wird oder wurde die Flexibilitätsprämie bislang von mindestens 3.350 Anlagen mit 2,2 GW installierter Leistung in Anspruch genommen (Stand: Juni 2019) – all diese Anlagen können den Flexibilitätszuschlag beim Wechsel in den zweiten Vergütungszeitraum also nur noch anteilig oder gar nicht in Anspruch nehmen. Im Vergleich zum Kabinettsentwurf entspricht dies einer Reduzierung des anzulegenden Werts um bis zu 3,7 ct/kWh. Mithin stellt die Neuregelung eine extreme Verschlechterung der Vergütungsbedingungen für Bestandsanlagen im zweiten Vergütungszeitraum dar. Angesichts der ohnehin knapp bemessenen Höchstwerte sowie der vielen anderen Neuregelungen, die die Wirtschaftlichkeit weiter einschränken (z.B. die Absenkung des sog. „Maisdeckels“), führt die Streichung des Zuschusses mithin dazu, dass noch weniger Bestandsanlagen wirtschaftlich weiterbetrieben werden können.

Anmerkung zur praktischen Umsetzung der Neuregelung

Die Regelung ist zum 1.1.2021 in Kraft getreten und gilt auch für alle Bestandsanlagen, die in den Jahren seit 2017 erfolgreich an einer Ausschreibung teilgenommen haben, aber erst im EEG 2021 (zum 01.01.2021 und später) in den zweiten Vergütungszeitraum wechseln (§ 100 Abs. 2 Nr. 11). Sie führt damit bereits jetzt zum vollständigen oder anteiligen Verlust des Zuschusses bei Bestandsanlagen, die seit 2017 bezuschlagt und für den zweiten Vergütungszeitraum ertüchtigt wurden, aber erst nach dem 1.1.2021 gewechselt sind. Die Regelung ist jedoch so unscharf formuliert, dass in der Praxis unklar ist, welche Voraussetzungen zu welchem Vergütungsverlust führen. Unabhängig von den sachlichen Mängeln bedarf die Regelung deshalb in jedem Fall einer kurzfristigen Überarbeitung, um die nun anstehenden Vergütungszahlungen korrekt ermitteln zu können. Der Fachverband Biogas e.V. hat gemeinsam mit dem Flexperten-Netzwerk dazu ein entsprechendes Gutachten in Auftrag gegeben.¹

Kritik #1: Der Flexibilitätszuschlag ist notwendig für die Finanzierung zusätzlicher Investitionen in den Erhalt und Ausbau flexibler Leistung im 2. Vergütungszeitraum

Die neue Beschränkung des Flexibilitätszuschlags wurde in der Beschlussvorlage des Wirtschaftsausschusses des Bundestags mit dem Argument gerechtfertigt, die Zahlung des Flexibilitätszuschlags für Anlagen, die bereits die Flexibilitätsprämie in Anspruch genommen haben, sei unnötig, weil die für die Flexibilität notwendigen Investitionen bereits vollständig durch die zehnjährige Zahlung der Flexibilitätsprämie amortisiert sei – eine Fortführung der Zahlungen durch den Flexibilitätszuschlag deshalb unnötig sei. Diese Aussage trifft jedoch nicht zu, weshalb die Beschränkung des Flexibilitätszuschlags sachlich nicht gerechtfertigt ist.

¹ Von Bredow, Hartwig / Widmann, Veronika (2021), Rechtsgutachterliche Stellungnahme zur Begrenzung des Anspruchs auf Flexibilitätsprämie in § 50a Absatz 1 Satz 2 EEG 2021.

Seit dem EEG 2021 wird der Flexibilitätszuschlag an neue und anspruchsvolle technische Flexibilitätskriterien geknüpft. Insbesondere wird der Zuschuss zukünftig nur dann gezahlt, wenn in mindestens 4.000 Viertelstunden mindestens 85 Prozent der installierten Leistung abgerufen wird (§ 50 Abs. 3). Bislang gab es diese Kriterien nicht – weder für die Flexibilitätsprämie noch für den Flexibilitätszuschlag. Zudem sollte zukünftig die EEG-Vergütung entfallen, wenn der Börsenstrompreis mehr als 4 Stunden negativ ist (§ 51). Aus diesen Gründen kann auch nicht jede Anlage, die im ersten Vergütungszeitraum flexibilisiert wurde, die neuen Kriterien erfüllen. Um diese, bereits flexibilisierten Anlagen so umzurüsten, dass die neuen technischen Anforderungen erfüllt werden und die Anlagen trotz des Entfalls der Vergütung bei negativen Preisen wirtschaftlich betrieben werden können, müssen abhängig vom bisherigen Anlagenkonzept im Normalfall mehrere Änderungen vorgenommen werden. Dazu gehören:

- Ertüchtigung oder Ersatz der bestehenden BHKW
- Ertüchtigung und ggf. Vergrößerung von Gasspeicherkapazitäten zur Überbrückung längerer Stillstandszeiträume
- Installation oder ggf. Vergrößerung eines Wärmepufferspeichers zur Entkopplung von Stromerzeugung und Wärmebereitstellung und Überbrückung längerer Stillstandszeiträume
- Vergrößerung der Kapazitäten für den Transport vom Fermenter bzw. Gasspeicher zu den BHKW, um das gespeicherte in kürzerer Zeit verstromen zu können
- Vergrößerung des Transformators, um die Strommenge in kürzerer Zeit einspeisen zu können.

Daran anschließend ist typischerweise eine Neugenehmigung nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG) notwendig, was wiederum ggf. die Nachrüstung zur Einhaltung der in den letzten Jahren stetig gestiegenen genehmigungsrechtlichen Anforderungen, z.B. an die Anlagensicherheit und die Emissionswerte, notwendig macht.

Bei einer typischen Bestandsanlage mit zwei BHKW mit je 500 kW installierter Leistung entstehen so Kosten in Höhe von 400 bis 500.000 Euro, selbst wenn die Anlage zuvor die Flexibilitätsprämie in Anspruch genommen hat und die installierte Leistung nicht weiter erhöht. Diese Investitionen wären bei einem Grundlastbetrieb nicht notwendig, sondern entstehen allein aufgrund der Bereitstellung flexibler Leistung für weitere zehn Jahre. Die Kosten sind deshalb nicht dem regulären Anlagenbetrieb zuzurechnen, der über die Marktprämie finanziert wird, sondern sollten über den Flexibilitätszuschlag finanziert werden, der eigens für die Finanzierung von Investitionen zur Bereitstellung flexibler Leistung vorgesehen ist. dafür vorgesehenen Investitionszuschuss gedeckt werden.

Dass eine einmalige Investition nicht ausreicht, um die Flexibilität einer Anlage zu erhalten, sondern wiederkehrende Ertüchtigungen und Nachrüstungen notwendig sind, zeigt sich im Übrigen auch darin, dass neuen Biogasanlagen Investitionszuschüsse nicht nur für zehn Jahre, sondern über die gesamte zwanzigjährige Vergütungsdauer gezahlt werden.

Eine detailliertere Darstellung dieser Zusammenhänge, weitere Beispielfälle und eine Analyse der rechtlichen Konsequenzen finden sich in dem oben erwähnten Rechtsgutachten.

Kritik #2: Die Neuregelung ist ein massiver Eingriff in den Investitions- und Vertrauensschutz

Die Politik hat seit Einführung der Anschlussregelung in 2017 das Signal vermittelt, dass auch bereits flexibilisierte Bestandsanlagen im zweiten Vergütungszeitraum einen Investitionszuschuss zur Finanzierung der Flexibilisierung erhalten würden, der nicht an die neuen Flexibilitätskriterien gebunden ist. Alle Betreiber, die sich dem Ende ihres Vergütungszeitraums näherten, haben deshalb zu Recht den Zuschuss fest in ihre Wirtschaftlichkeitsberechnung für den zweiten Vergütungszeitraum eingeplant. Viele haben auf dieser Basis noch im ersten Vergütungszeitraum in die Flexibilisierung ihrer Anlage investiert. Dass sowohl mit dem EEG-Referentenentwurf vom September 2020 als auch

mit dem der EEG-Kabinettsentwurf vom Oktober 2020 die Investitionszuschüsse noch einmal verbessert wurden, hat die bestehenden Signale noch verstärkt. So wurde der Deckel für die Flexibilitätsprämie gestrichen und der Flexibilitätszuschlag angehoben. Dass diese Anlagen den Zuschuss nun nicht in Anspruch nehmen können, entwertet bereits getätigte Investitionen, was im schlimmsten Fall zu einer Insolvenz führt, und verletzt damit massiv den Investitions- und Vertrauensschutz von Bestandsanlagen.

Kritik #3: Die Neuregelung verhindert die Flexibilisierung von Anlagen im 1. Vergütungszeitraum

Mit dem EEG 2021 wurden eine Reihe neuer Anreize gesetzt, um mehr Bestandsanlagen im ersten Vergütungszeitraum zu einer ambitionierten Flexibilisierung anzureizen, u.a. auch durch die Aufhebung des Deckels für die Flexibilitätsprämie. Dass der Flexibilitätszuschlag beim Wechsel in den zweiten Vergütungszeitraum für Anlagen entfällt, die die Flexibilitätsprämie in Anspruch genommen haben, konterkariert die neuen Flexibilitätsanreize, insbesondere die Entdeckung der Flexibilitätsprämie, und setzt sogar Anreize, im ersten Vergütungszeitraum gar nicht zu flexibilisieren. Denn Anlagen, die im ersten Vergütungszeitraum flexibilisieren, würden ggü. Anlagen, die weiterhin in Grundlast laufen und erst beim Wechsel in den zweiten Vergütungszeitraum flexibilisieren, deutliche wirtschaftliche Einbußen hinnehmen müssen.

Zusammenfassung und Vorschlag zur Änderung des EEG 2021

Nach Ansicht der Bioenergieverbände ist die Neuregelung des Flexibilitätszuschlags aus mehreren Gründen nicht sinnvoll und sollte sobald wie möglich rückgängig gemacht werden, noch bevor sie in der Praxis wirksam wird (Änderung von § 50a Abs. 1 EEG 2021). Die Neuregelung ist sachlich nicht gerechtfertigt, da die neuen Flexibilitätsanforderungen und weitere Flexibilitätsanreize im EEG 2021 sowie neue genehmigungsrechtliche Vorgaben an flexible Biogasanlagen die Nachrüstung vieler bereits flexibilisierter Bestandsanlagen notwendig machen, um die bereits vorhandene flexible Leistung für weitere zehn Jahre bereitstellen zu können, und diese Investitionen über einen weiteren Zuschuss finanziert werden müssen. Die Neuregelung verletzt zudem den Investitions- und Vertrauensschutz von Bestandsanlagen, die sich dem Ende ihres ersten Vergütungszeitraums nähern und die auf Basis der politischen Signale seit 2017 in die Flexibilisierung ihrer Anlage investiert haben. Darüber hinaus konterkariert sie das Bemühen, mit dem EEG 2021 mehr Bestandsanlagen im ersten Vergütungszeitraum zu einer umfassenden Flexibilisierung anzureizen, und setzt sogar Anreize, dies möglichst nicht zu tun. Dass notwendige und teilweise bereits getätigte Investitionen nicht finanziert werden können betrifft potenziell alle der mehr als 3.340 Biogasanlagen bzw. 2,2 GW installierter Leistung, die bislang die Flexibilitätsprämie in Anspruch genommen haben. Der durch die Neuregelung geschaffene Anreiz, im ersten Vergütungszeitraum möglichst nicht zu flexibilisieren, betrifft alle der rund 5.000 Bestandsanlagen, die die Prämie noch nicht in Anspruch genommen haben.

Kontakt

Hauptstadtbüro Bioenergie

Sandra Rostek

Leiterin

Email: sandra.rostek@biogas.org

Tel.: 030 / 27 58 179 11