

NATURSTROM AG

Achenbachstraße 43
40237 Düsseldorf

Tel 0211 77900-0
Fax 0211 77900-599

Postfach 10 39 14
40030 Düsseldorf

E-Mail info@naturstrom.de
Internet www.naturstrom.de



Ansprechpartner
Ronald Heinemann
Leiter Politik und Verbände

E-Mail
ronald.heinemann@naturstrom.de

Telefon
030 - 683281940

Datum
21. Januar 2015

Stellungnahme der NATURSTROM AG zum Referentenentwurf einer Verordnung zur Einführung von Ausschreibungen der finanziellen Förderung für Freiflächenanlagen sowie zur Änderung weiterer Verordnungen zur Förderung der erneuerbaren Energien

Bankverbindung
UmweltBank AG, Nürnberg

BIC UMWED7NXXX

IBAN DE21 7603 5000 0000 7536 70

Gläubiger-ID: DE29ZZZ00000019332

BLZ 760 350 00

Kto. 75 36 70

WKN 685 840

Handelsregister

HRB 36 544

Amtsgericht Düsseldorf

USt-Identifikationsnummer

DE 812 576 611

Vorsitzender des Aufsichtsrates:

Dr. Hermann Falk

Vorstand:

Dr. Thomas Banning (Vors.)

Oliver Hummel

I. Vorbemerkung

Die NATURSTROM AG gehört zu den führenden unabhängigen Anbietern von Strom aus Erneuerbaren Energien und versorgt mehr als 240.000 Haushalte und Gewerbe. Neben der Belieferung mit Energie aus regenerativen Quellen setzt NATURSTROM auf den konsequenten Ausbau der Erneuerbaren Energien – fast 240 Öko-Kraftwerke sind durch Mitwirkung von NATURSTROM bereits ans Netz gegangen.

Generell steht die NATURSTROM AG einer Umstellung des EE-Finanzierungsregimes auf Ausschreibungsverfahren kritisch gegenüber – vor allem was die künftige Beteiligung von kleineren Stadt- und Gemeindewerken, unabhängigen Stromversorgern und Bürgerenergieprojekten an der Umsetzung der Energiewende angeht. Ebenso skeptisch sind wir, ob mit diesem „wettbewerblichen“ Verfahren die künftige Preisbildung tatsächlich „marktnäher“ erfolgt und damit zu einem kostengünstigeren Förderniveau führt.

Denn die Leistungsfähigkeit des künftigen Ausschreibungsdesign hängt ganz entscheidend von dessen administrativer Ausgestaltung ab.¹ Fraglich ist auch, welche objektiven Schlüsse aus den entscheidenden ersten Verfahrensrunden hinsichtlich Wettbewerbsintensität, tatsächlicher Kosteneffizienz und der Wahrung der Akteursvielfalt gezogen werden können.

Zweck dieses Pilotverfahrens muss daher eine ergebnisoffene Prüfung darüber sein, ob die Ziele Kosteneffizienz, Erreichung der Ausbauziele sowie Wahrung der Akteursvielfalt umfänglich erreicht werden.

Darüber hinaus sind wir skeptisch bezüglich der Übertragbarkeit der im Rahmen dieses Pilotverfahrens gewonnenen Erfahrungen auf andere Erneuerbare Energien, da sich die Prozesse und Zeiträume für Projektentwicklungen unterschiedlicher Technologien deutlich unterscheiden.

Im Übrigen vertreten wir die Position, dass andere Instrumente für den Ausbau von Erneuerbaren Energien das Ziel der Kosteneffizienz deutlich besser bedienen als Ausschreibungen, da durch Ausschreibungen immer Kosten entstehen (insbesondere Risikokosten, sunk costs, Finanzierungskosten und Transaktionskosten), die vollkommen vermeidbar wären. Insbesondere wurden diese Kosten durch die früheren Fassungen des Erneuerbaren-Energie-Gesetzes beim bisherigen Ausbau von erneuerbaren Energien weitgehend eliminiert.

Trotz unserer Skepsis möchten wir uns an der Erarbeitung des Ausschreibungsdesigns konstruktiv beteiligen und Hinweise darauf geben, wie die genannten Ausschreibungsziele aus unserer Sicht bestmöglich erreicht werden können. Insbesondere vor dem Hintergrund der negativen Erfahrungen mit Ausschreibungen in Bezug auf erneuerbare Energien im Ausland plädiert die NATURSTROM AG dafür, Ausschreibungen im Bereich der Photovoltaik-Freifläche (PV-FF) tatsächlich als Pilot- und Testverfahren anzusehen und auf dieser Basis zu entscheiden, ob es sinnvoll sein kann, Ausschreibungen als Instrument für den Ausbau von Erneuerbaren Energien im PV-FF-Bereich beizubehalten bzw. auf andere Marktbereiche auszuweiten.

¹ Vgl. Kahl, Kahles, Merkel: Rechtlicher Klärungsbedarf zu Ausschreibungsmodellen bei der Förderung erneuerbarer Energien, Würzburger Berichte zum Umweltenergie recht, Würzburg, 2014, S. 1.

Mit diesem Schreiben nimmt die NATURSTROM AG Stellung zum Konsultationsverfahren für eine Verordnung zur Einführung von Ausschreibungen der finanziellen Förderung für Freiflächenanlagen sowie zur Änderung weiterer Verordnungen zur Förderung der erneuerbaren Energien. Diese Stellungnahme stellt eine Ergänzung unserer allgemeinen Stellungnahme vom 21. August 2014 dar.

II. Ausschreibungsgegenstand

Den Ausschreibungsgegenstand „Leistung“ erachten wir als sinnvoll. Eine Ausschreibung von Arbeit würde zu unnötigen Komplikationen führen. Ebenfalls ist es richtig, die Förderung im Rahmen der Direktvermarktung über die gleitende Marktprämie pro eingespeister Kilowattstunde zu leisten. Alternativ diskutierte Förderungen brächten eine Reihe von Nachteilen mit sich. So würde die Förderung von Kapazitäten den Anreiz massiv verringern, qualitativ hochwertige Anlagen zu installieren. Die Ausschreibung von ex-ante Fixprämien würde die Finanzierungsrisiken massiv erhöhen und damit die Ziele Kosteneffizienz und Akteursvielfalt untergraben.

Die Orientierung an der Leistung von Fotovoltaikmodulen in kWp führt darüber hinaus zu energiewirtschaftlich falschen Investitionen. Stattdessen wäre es sinnvoll, im Rahmen der Ausschreibungen auf Wechselspannung und die Einspeiseleistung am Netzanschlusspunkt abzustellen, so wie das für alle anderen Energietechnologien in Deutschland und übrigens in den meisten Ländern auch für Fotovoltaik der Fall ist. Für die Energiewirtschaft, sowohl was den Stromhändler betrifft, aber noch mehr den Netzbetreiber, geht es um konkret eingespeiste und nutzbare Energie im Netz. Durch eine weitere Orientierung an kWp kommt es zu einer Fehlsteuerung, da die energiewirtschaftlich nutzbare Leistung in kWp nicht wirklich gemessen werden kann. Der Anlagenbetreiber schaut weiterhin nur auf maximale Einspeisung, egal wie selten im Jahr diese überhaupt erreicht wird. Netzbetreiber und damit die Stromkunden aber haben dafür die Infrastruktur-Kosten zu tragen. Eine Orientierung an der Einspeiseleistung am Netzanschlusspunkt würde hingegen zu anderen technischen Lösungen führen und Optionen wie West-Ost Ausrichtungen, Nachführsystemen oder Speichern eine neue Bedeutung zuweisen und damit Systemkosten im Netzbereich reduzieren.

III. Ausschreibungsvolumen

Aus Sicht der NATURSTROM AG sollte keine jährliche Absenkung des Ausschreibungsvolumens vorgenommen werden. Im Gegenteil – aus unserer Sicht ist es ratsam, über das im Koalitionsvertrag festgelegte Volumen hinaus auszuschreiben, um das Mindestvolumen auch tatsächlich zu realisieren. Erfahrungen mit Ausschreibungen in anderen Ländern haben in der Vergangenheit gezeigt, dass längst nicht alle bezuschlagten Projekte auch tatsächlich realisiert werden. Diese nicht realisierten Projekte dem Volumen einer späteren Ausschreibungsrunde zuzurechnen, birgt aus unserer Sicht die Gefahr großer zeitlicher Verzögerungen.

IV. Projekthöchstgrenze

Die NATURSTROM AG sieht in der Absenkung der Projekthöchstgrenze von 25MW auf 10 MW eine Verbesserung. Gleichwohl gehen wir weiterhin davon aus, dass die vorgesehene Projekthöchstgrenze aufgrund der Vielzahl entsprechend großer, vorentwickelter Projekte dazu führt, dass bei den Angeboten die Höchstgrenze ausgeschöpft wird. Kleine Projekte werden keinen günstigeren Vergütungswert setzen können, da diese im Gegensatz zu den bis 2012 vorentwickelten großen Freilandprojekten mit ihren vollen Projektentwicklungskosten beaufschlagt werden müssen. Wir gehen davon aus, dass sich vor allem für kleine Projekte von bis zu 5 MW die Zuschlagswahrscheinlichkeit deutlich verringern wird.

V. De-minimis-Regelung in Anspruch nehmen – Möglichkeiten der Beihilfeleitlinien nutzen

Gerade aufgrund der in Punkt IV. angesprochenen Problematik ist es für uns unverständlich, warum das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie die Inanspruchnahme der De-minimis-Regelung, die die Leitlinien für staatliche Umweltschutz und Energiebeihilfen 2014-2020“ (EEAG) dem nationalen Gesetzgeber überlässt, nicht erwägt. Denn bis zu den De-minimis-Grenzen der Beihilfeleitlinien ist eine Festlegung der Vergütungshöhe und damit die Refinanzierung von Projekten von kleinsten und kleinen Marktakteuren in Deutschland über Ausschreibungen europarechtlich nicht vorgeschrieben. Diese Betreibergesellschaften könnten somit bis zur Anlagengröße von 1 MW bzw. 6 MW oder 6 Einheiten bei Windenergie bei Ausschreibungen außen vorgelassen werden. Bis zu diesen Grenzen könnten in Deutschland aus europarechtlicher Sicht die Erneuerbaren-Energien-Projekte weiterhin über die Einspeisevergütung bzw. Direktvermarktung (d.h. administrativ festgelegte Förderhöhen) gefördert werden. Die Vorgaben, die die Beihilfeleitlinien regeln, sind nur zwingend, wenn man das EEG als Beihilfe ansieht. Da aber die Bundesregierung selbst die Beihilfeeigenschaft des EEG in Abrede stellt, könnte sie selbst auch entscheiden, dass Vergütung und Förderhöhe auch bei größeren Erneuerbaren-Energien-Projekte nicht durch Ausschreibungen festgelegt werden müsste.

VI. Flächenverfügbarkeit

Als Voraussetzung für niedrige Systemkosten, hohe Wettbewerbsintensität und der Wahrung der Akteursvielfalt ist die nun vom BMWi angestrebte Ausweitung der derzeitigen Flächenkulisse unabdingbar. Eine künstliche Flächenverknappung führt dagegen aus unserer Sicht zu erhöhten Grundstückspreisen und zu Investitionen an nicht optimalen Orten. Ziel sollte es sein, ausreichend Flächen zur Verfügung zu stellen, um Ausschreibungen in verschiedenen Regionen, möglichst verbrauchernah und mit möglichst niedrigen Standortkosten zu ermöglichen. Dabei müssen die Belange des Umwelt- und Naturschutzes sowie der landwirtschaftlichen Versorgung berücksichtigt werden. Für die Akzeptanz ist es wichtig, dass – wie in der Verordnung vorgesehen – auch in Zukunft qualitativ hochwertige Ackerböden ausgenommen sind. Die mögliche Nutzung minderwertiger Ackerflächen hingegen begrüßen wir im Grundsatz.

Wenn das Flächenregime auf minderwertige, belastete und ungenutzte Flächen begrenzt wird, kommt es zu einem besseren Ausgleich zwischen divergierenden gesellschaftlichen Zielen. Auch wird die Durchschnittsgröße der angebotenen Projekte voraussichtlich geringer ausfallen, denn lokale und regionale Entwickler hätten echte Chancen, Problemflächen für eine Nutzung durch Fotovoltaik zu suchen, zu entwickeln und dann langjährig ohne negative Folgewirkungen zu nutzen. Große Flächen wird es auch mit einer solchen Einschränkung geben: Militärflächen im Osten, Bergbau-Altlastenflächen in NRW sowie minderwertige Böden, die nicht sinnvoll für die Landwirtschaft nicht genutzt werden können.

Derzeit werden rund 50 Prozent aller landwirtschaftlichen Flächen als „benachteiligte“ Gebiete ausgewiesen. Umso unverständlicher erscheint uns, dass in diesen Gebieten jährlich nur 10 neue Freiflächenanlagen – unabhängig von ihrer Größe – errichtet werden sollen. Selbst bei einer konsequenten Ausschöpfung der Projekthöchstgrenze wären damit nur 100 MW-Zubau gewährleistet.

VII. Regionale Verteilung

Eine regionale Verteilung der Projekte kann nur sichergestellt werden, wenn einerseits die Flächenvielfalt groß genug ist, damit auch Flächen in verschiedenen Regionen zur Verfügung stehen, was bei einer Konzentration auf Konversionsflächen etwa nicht der Fall wäre. Andererseits müssen regionale Differenzierungen möglich sein, da ansonsten absehbar ist, dass sich die Projekte, die zum Zug kommen, auf die Regionen mit den höchsten Einstrahlungswerten konzentrieren werden. Die nun angedachte Projektgröße von bis zu 10 MW führt aus unserer Sicht immer noch dazu, dass diese maximale Projektgröße in den meisten Fällen auch ausgeschöpft wird. Dieses wiederum wird einer breiten regionalen Verteilung ebenso entgegen wirken wie die unterschiedlichen Rahmenbedingungen in den verschiedenen Regionen. Eine stärkere regionale Verteilung der Projekte kann nur sichergestellt werden, wenn Projektgrößen auf 4-5 MWp beschränkt werden, bzw. die De-minimis-Regelung, die die Leitlinien für staatliche Umweltschutz und Energiebeihilfen 2014-2020“ (EEAG) bereithält, konsequent zur Anwendung kommt.

VIII. Auswirkungen auf die Finanzierungskosten von neuen Projekten

Die Finanzierungskosten werden wegen der erhöhten Unsicherheiten einer wirtschaftlichen Projektrealisierung für Investoren und Banken steigen. Es ist nicht vorstellbar, wie man eine Finanzierungszusage einer Bank ohne hohe Risikoaufschläge bei den Zinsen erreichen soll, wenn zwischen Teilnahme am Ausschreibungsverfahren und Inbetriebnahme einer regenerativen Erzeugungsanlage viele Jahre liegen können.

IX. Ausschreibungsverfahren

Das für die anfänglichen Ausschreibungsrunden vorgesehene „Pay-as-bid“-Verfahren erscheint aus unserer Sicht verständlich, einfach umsetzbar und bietet auch Teilnehmern eine Chance, die noch keine weitergehenden Erfahrungen im Bereich der EE-Auktionen gesammelt haben. Im Gegensatz zum später vorgesehenen „Uniform-Pricing“ ist bei einer statischen „Pay-as-bid“-Auktion auch das Risiko von Mitnahmeeffekten geringer. Dies gilt insbesondere bei einem eingeschränkten Flächenangebot, wo schlechte Standorte den Preis setzen können und gute Standorte schließlich übermäßig stark profitieren.

X. Errichtung von PV-Anlagen auf Deponien – Änderung des Genehmigungsweges zur Erlangung des Baurechts

Aus unserer Erfahrung bei der Errichtung von PV-Anlagen auf Deponien wissen wir, dass der Genehmigungsweg zur Erlangung des Baurechts auf Deponien vollkommen abweichend zum üblichen Genehmigungsweg sonstiger Freiflächenanlagen mit B-Planverfahren und Baugenehmigung durch die Baubehörde ist.

Seit Ende 2011 sind für die Genehmigung von PV-Anlagen auf Deponien lt. Kreislaufwirtschaftsgesetz ausschließlich die zuständigen Landesämter bzw. Landesdirektionen zuständig. Durch diese muss im Rahmen eines Plangenehmigungsverfahrens eine Plangenehmigung ausgestellt werden.

Diese ist dann die rechtliche Grundlage für den Bau einer PV-Anlage auf einer Deponie. Einen B-Plan und eine Baugenehmigung gibt es nicht.

Dieser Umstand ist in mehreren Punkten sehr bedeutsam für den vorliegenden Referentenentwurf:

1. Unter § 5, Absatz (4), Satz 1. a - c werden als Voraussetzung zur Teilnahme an der Ausschreibung AUSSCHLIESSLICH Nachweise im Rahmen eines B-Planverfahrens anerkannt. Hier müsste ein Punkt d eingefügt werden, der sich zunächst auf die grundsätzliche Planfeststellung oder die Plangenehmigung einer abfallrechtlichen Anlage, z.B. einer Deponie, bezieht. Anderenfalls würden zumindest nach unserer Einschätzung Deponien gar nicht die formellen Voraussetzungen zur Teilnahme an der Ausschreibung erfüllen und müssten gemäß § 9 ausgeschlossen werden.
2. Im § 6, Absatz (3) sollte ein zweiter Tatbestand für eine reduzierte Erstsicherheit eingeführt werden, welche sich ebenfalls auf Deponie-Freiflächenanlagen bezieht. Die reduzierte Erstsicherheit sollte ebenfalls gelten, wenn für eine geplante PV-Freiflächenanlage, welche auf einer Deponie errichtet werden soll, bereits eine Plangenehmigung für die PV-Anlage vorliegt.
3. Analog zu § 6 sollte auch im § 14, Absatz (3) unbedingt ein zweiter Tatbestand für eine reduzierte Zweitsicherheit eingeführt werden, welche sich ebenfalls auf Deponie-Freiflächenanlagen bezieht.



Die reduzierte Zweitsicherheit muss ebenfalls gelten, wenn für eine PV-Freiflächenanlage, welche auf einer Deponie errichtet werden soll, bereits eine Plangenehmigung für die PV-Anlage vorliegt.

Bankverbindung
UmweltBank AG, Nürnberg
BIC UMWED7NXXX
IBAN DE21 7603 5000 0000 7536 70
Gläubiger-ID: DE29ZZZ00000019332
BLZ 760 350 00
Kto. 75 36 70
WKN 685 840

Handelsregister
HRB 36 544
Amtsgericht Düsseldorf
USt-Identifikationsnummer
DE 812 576 611

Vorsitzender des Aufsichtsrates:
Dr. Hermann Falk
Vorstand:
Dr. Thomas Banning (Vors.)
Oliver Hummel