

Stellungnahme

**zur Freiflächenausschreibungsverordnung
– FFAV (FFAV Entwurf Stand 15.1.2015)**

VDMA Power Systems-Stellungnahme

zur Freiflächenausschreibungsverordnung – FFAV (FFAV Entwurf Stand 15.1.2015)

Allgemeine Stellungnahme

Vorbemerkung

Für den deutschen Maschinen- und Anlagenbau ist die konsequente Weiterentwicklung des Erneuerbare Energien Gesetzes (EEG) von entscheidender Bedeutung. Deutschland ist Leitmarkt für innovative Stromerzeugungsanlagen auf Basis erneuerbarer Energien. Dies hat in den vergangenen Jahren dazu geführt, dass sich in vielen Bereichen eine überaus wettbewerbsfähige Industrie herausgebildet hat. Die Hersteller haben eine hervorragende Perspektive auf dem wachsenden Weltmarkt, wenn ihr Heimatmarkt als Leitmarkt anspruchsvolle, aber kalkulierbare Rahmenbedingungen bietet.

Deutschland tritt als eines der ersten Länder in eine Phase ein, in der fluktuierende erneuerbare Energien zur Leitgröße des Stromsystems werden. Nach der Etablierungsphase der erneuerbaren Energien muss nun die Systemintegration aktiver gestaltet werden. Mit den im EEG 2014 festgelegten Ausbaupfaden und der dort angelegten Umstellung der Vergütungsfestlegung auf eine Ermittlung durch Ausschreibungen wird ein Eckpunkt für diese Entwicklung gesetzt, der in die Neugestaltung des Strommarktdesigns integriert werden muss. Die Gestaltung dieses Rahmens wird für die weitere Entwicklung der Hersteller in Deutschland entscheidend sein, daher begleitet der VDMA diesen Prozess konstruktiv.

Nur wenn in Deutschland Rahmenbedingungen herrschen, die die technischen Möglichkeiten der Anlagen und Notwendigkeiten des Stromversorgungssystems berücksichtigen, kann Deutschland in der Weiterentwicklung der Anlagen- und Systemtechnik führend bleiben und seine Wettbewerbsfähigkeit erhalten. Der vorliegende Verordnungsentwurf wird vor dem Hintergrund einer Signal- und Lernwirkung auf andere Technologien bewertet, denn der VDMA vertritt in starkem Maße die Hersteller von Onshore-Windenergie-, Offshore-Windenergie-, Wasserkraft- und Biogasanlagen.

Zeitrahmen für „Pilot-Ausschreibungen“

Das Problem, dass die Ausgestaltung des Prozesses der Pilotausschreibungen für Freiflächenphotovoltaikanlagen praktisch keine Lernmöglichkeiten für Elemente bieten wird, die auch für andere Technologien angewandt werden sollen, ist bereits im EEG 2014 angelegt. Der Zeitraum zwischen der Durchführung dieser Pilotausschreibungen und der Ausgestaltung von Ausschreibungen in anderen Technologiefeldern ist für Lernprozesse viel zu kurz. Die Anwendung des Gelernten

in spezifischen Pilotausschreibungen anderer Technologien ist im EEG 2014 nicht vorgesehen. Das politisch vorgegebene Ziel, bereits 2017 für alle erneuerbaren Energien die Vergütungshöhen ausschließlich über Ausschreibungen festzulegen, verhindert eine retrospektive Analyse der Wirkungen der FFAV zu einem Zeitpunkt an dem das Ausschreibungsdesign für andere Technologien noch sinnvoll zu beeinflussen ist.

Der VDMA hält daher drei Punkte für wesentlich:

- Elemente der FFAV, die als strukturell und ggf. auch in quantitativen Festlegungen als übertragbar auf andere Technologien angesehen werden, sind klar zu benennen.
- Wie für andere Technologien definierte und ausreichende Einführungs- und Lernphasen gewährleistet werden, ist von der Bundesregierung darzustellen oder der Gesetzesrahmen (im Rahmen der durch die EU-Beihilfeleitlinien gegebenen Freiräume) entsprechend anzupassen.
- Wie Ausschreibungen und das Strommarktdesign 2.0 interagieren und wie eine weitere Integration der erneuerbaren Energien in den Strommarkt auch perspektivisch erfolgt, ist im Weißbuch für das Strommarktdesign darzustellen.

Stellungnahme zu den einzelnen Regelungen

§1 Ziel der Verordnung

Die eindeutige Begrenzung auf Freiflächenphotovoltaik ist zweifellos hilfreich, um keine automatische Übertragung auf andere Technologien zu implizieren. Gerade in diesem Licht wäre aber eine begleitende Kommunikation, welche Elemente als übertragbar angesehen werden, extrem wichtig.

§2 Begriffsbestimmungen

Insbesondere die Begriffe „Gebotsmenge“ und „Gebotswert“ sind technologiespezifisch festzulegen. Installierte Leistung und Erträge lassen sich bei Freiflächen-Photovoltaik relativ standortunabhängig darstellen. Gebotsmenge und Gebotswert sind daher relativ einfach festzulegen. Bei Onshore-Windenergie kann zwar ebenfalls die installierte Leistung die „Gebotsmenge“ darstellen, bei der Bestimmung des „Gebotswertes“ wären aber Standortkomponenten analog dem Referenzertragsmodell einzubeziehen. Offshore-Windenergie-Projekte differenzieren sich insbesondere über Wassertiefe und Küstenferne. Auch hier wäre ein Ausgleichsfaktor entsprechend dem bestehenden EEG denkbar und ggf. bei den Begriffsbestimmungen zu berücksichtigen. Ähnliche Differenzierungen müssten für Bioenergie- und Wasserkraftanlagen getroffen werden.

§3 Ausschreibungen

Strukturell werden die hier getroffenen Festlegungen für praxisgerecht gehalten. Die Mengenfestlegungen dokumentieren das Ziel, den im EEG 2014 festgelegten Ausbaupfad zu erreichen.

Um eine kontinuierliche Projektpipeline für Entwickler und Hersteller zu ermöglichen, sind dabei mehrmalige Ausschreibungen im Jahr extrem wichtig.

Rhythmus und Losgrößen sind technologiespezifisch festzulegen, für Onshore-Windenergie wird eine quartalsweise Ausschreibung vorgeschlagen.

§4 Veränderung des Ausschreibungsvolumens

Leitgröße bei der Anpassung des Ausschreibungsvolumens muss das Erreichen des im EEG 2014 beschriebenen Ausbaupfads sein. Aus diesem Grund sollte Absatz (2) nicht als Kannbestimmung formuliert werden, sondern entwertete Volumina müssen zwingend wieder ausgeschrieben werden, so dass der Ausbaupfad erreicht wird.

§5 Voraussetzung für die Teilnahme an Ausschreibungen

Strukturell werden auch diese Regelungen als pragmatisch und breit anwendbar gesehen.

Eine Ober- und Untergrenze der Gebotsgröße wie in Absatz (2) gegeben erscheint sinnvoll, ist aber selbstverständlich ebenfalls technologiespezifisch festzulegen. Hier wäre in jedem Fall eine Nachsteuermöglichkeit auf Basis erster Erfahrungen vorzusehen.

Die in Absatz (3) differenzierten Flächenqualitäten und ihre unterschiedliche Behandlung führen zwangsläufig zu einer Einschränkung des Gebotsvolumens. Es ist daher bei der Analyse der Pilotausschreibungen 2015 genau zu prüfen, inwieweit solche Beschränkungen die über das bisherige Umwelt- und Planungsrecht hinausgehen sinnvoll sind.

In Absatz (4) werden Projekt-Reifegrade festgelegt, die im Weiteren entscheidend für Sicherheitsleistungen etc. werden. Diese Staffelung wird positiv bewertet und sollte prinzipiell auch auf andere Technologien übertragen werden.

Wie diese Genehmigungsstufen bei Onshore-Windenergie aussehen könnten, wird derzeit von der Fachagentur Windenergie an Land untersucht und in Abstimmung mit Branchenvertretern in die Diskussion mit der Bundesregierung eingebracht. Für die Offshore-Windenergie erarbeitet die AG Betreiber der Stiftung Offshore Windenergie gemeinsam mit VDMA Power Systems und anderen Branchenvertretern Vorschläge, die ebenfalls in die Strommarktplattform der Bundesregierung eingespeist werden.

Es ist sicher zu stellen, dass bei anderen Technologien adäquate Projektstadien als Mindestvoraussetzung gewählt werden. Dies schließt zum Beispiel im Sinne einer hohen Erfüllungsquote ein, dass vermieden wird, dass sich mehrere Gebote auf die gleiche Fläche beziehen.

§6 Erstsicherheit

Die Hinterlegung einer Sicherheit deren Höhe abhängig vom Reifegrad des Projektes und des Investitionsvolumens ist, wurde vom VDMA bereits früher gefordert um eine hohe Umsetzungsquote zu gewährleisten. Die in der Verordnungsbegründung angeführte Größenordnung von 0,2 bzw 0,4% der Investitionssumme kann auch Diskussionsgrundlage für andere Technologien sein.

§7 Höchstwert

Die Wirkung eines Höchstpreises auf den Erfolg der Ausschreibungen, aber auch auf die Qualität der Projekte ist schwer vorhersehbar. Erfahrungen aus anderen Märkten mit völlig anderen Strukturen sind auf die Strukturen in Deutschland nicht übertragbar.

In der weiteren Diskussion für andere Technologien wäre ein System mit einem technologie- und standortspezifischen Richtpreis oder einer Höchst- und Mindestvergütung und unter dem Innovationsaspekt sowie im Lichte der Erfahrungen in anderen Märkten auf seine Anwendbarkeit im deutschen Markt kritisch zu prüfen.

§10 Ausschluss von Bietern

Die Regelung ist im Sinne einer angestrebten hohen Erfüllungsquote sicherlich sinnvoll. Ob aber bereits der Verdacht, dass bei einem vorherigen Gebot grob fahrlässig falsche Angaben gemacht wurden als Begründung für den Ausschluss ausreichend sein kann, erscheint fraglich.

§11 Zuschlagsverfahren

Das grundsätzlich nach dem Gebotswert vorgenommenen Ranking ist bei Freiflächenphotovoltaik aufgrund weitgehend homogener Eigenschaften der Projekte praktikabel. Bei anderen Technologien muss aufgrund heterogener Projekteigenschaften eine Bewertung so erfolgen, dass eine allgemein gewollte Vielfalt von Projekten (z.B. eine regionale Diversifikation) gewährleistet wird. Eine Bewertung der Gebotswerte z.B. analog dem Referenzertragsmodell und mit Faktoren für Systemverträglichkeit ist hier vorzusehen. Letztere würden geringere Systemkosten verursachen und Innovationsanreize setzen.

Auch das Nachrückverfahren erscheint grundsätzlich sinnvoll. Hier ist aber bei Technologien mit höheren Projektvolumina zu prüfen, ob die in §13 (5) gesetzte Frist von zehn Werktagen den Realitäten der Finanzierungsmöglichkeiten gerecht wird und ob – falls diese Frist nicht ausreicht – die Zeit bis zur Feststellung des Ausbleibens der Zweitsicherheit und damit die Festlegung des „Nachrückvolumens“ das Zuschlagsverfahren nicht unbotmäßig verlängert.

Alternativ wäre zu prüfen, das Volumen, welches sich aus dem Zuschlagserlösen gem. 13 (6) ergibt, in die nächste Auktion zu übertragen.

§12 Zuschlagswert

Für die Pilotausschreibungen kann ein Versuch beider Bepreisungssysteme (von Pay-as-bid zu Uniform-Pricing) sinnvoll sein. Dies ist aber im späteren regulären Verfahren nicht sinnvoll, technologiespezifisch sollte hier eine Festlegung erfolgen. Die Festlegung eines Bepreisungssystems sollte in Abstimmung mit der jeweiligen Branche erfolgen.

§14 Zweitsicherheit

Hier gilt analog die Kommentierung unter §6. Wie unter §11 ausgeführt, wird die Frist zur Hinterlegung von Projektvolumina und von Finanzierungsstrukturen abhängig sein und so technologiespezifisch festzulegen sein.

Ausdrücklich begrüßt wird auch hier eine Staffelung abhängig von der Projektreife. Die Erstsicherheit sollte auf Wunsch des Bieters mit in die Zweitsicherheit übergehen (und nicht nur wie in §13 (7) beschrieben. Zu der Höhe der der Zweitsicherheit für Fotovoltaikfreiflächen können wir uns nicht bewerten. Die Höhe ist aber in jedem Fall wie bei der Erstsicherheit im Dialog mit der jeweiligen Branche festzulegen.

§16 Verbot des Handels mit Zuschlügen

Das Verbot, mit dem reinen Zuschlag zu handeln ist sinnvoll unterstützt die Absicht, dass mit konkreten und realisierbaren Projekten geboten wird.

Wie hier dargestellt, sollten aber betriebsbereite oder in Betrieb genommene Projekte mit dem entsprechenden Förderanspruch übertragen werden können.

§18 Erlöschen von Zuschlügen

Die Frist zum Erlöschen von Zuschlügen, hier zwei Jahre, ist für eine mittelfristig hohe Erfüllungsquote notwendig. Für andere Technologien ist sie spezifisch und im Dialog mit den Marktbeteiligten festzulegen.

Eine Verlängerung bei unverschuldeten Verzögerungen sollte auf Antrag mit Begründung in einem gewissen Rahmen möglich sein.

§25 Bestimmung des anzulegenden Wertes

Eine Frist zur Verringerung des anzulegenden Wertes, hier gem. Absatz (4) 18 Monate, ist für eine mittelfristig hohe Erfüllungsquote notwendig. Für andere Technologien ist sie spezifisch und im Dialog mit den Marktbeteiligten festzulegen.

Eine Verlängerung bei unverschuldeten Verzögerungen sollte auf Antrag mit Begründung in einem gewissen Rahmen möglich sein.

§29 Strafzahlungen

Eine verhältnismäßige Pönalisierung von Untererfüllung des zugesagten Volumens ist im Sinne einer hohen Realisierungsquote wahrscheinlich ein effektives Mittel.

Ob das Verhältnis der beiden „Klassen“ von Projekten und damit auch die unterschiedliche Höhe der Pönale hier ebenso gerechtfertigt ist wie dies für die Höhen der Sicherheiten gilt, ist – ggf. auch technologiespezifisch – zu hinterfragen. Der Effekt des Projektabbruchs auf die Realisierungsquote ist für beide „Klassen“ identisch.

§34 Festlegungen

Die Bundesnetzagentur erhält hier weitgehende Freiheiten, deren Nutzung aber das Verfahren und damit die Projektentwicklungen deutlichen regulatorischen Risiken aussetzen.

Während diese Flexibilität in einer Pilotphase wohl vertretbar und im Sinne eines schnellen Nachsteuerns sogar wünschenswert sein kann, sind im späteren regulären Prozess Änderungen nur nach einem transparenten Stakeholder-Beteiligungsprozess ohne entsprechende Verwerfungen durchzuführen.

Es ist möglichst bereits in der Begründung zur FFAV klarzustellen, dass diese Freiheiten nur während der Pilotphase gelten und dass Änderungen nach der Pilotphase analog einer EEG-Revision nur mit Zustimmung des Bundestages erfolgen können. Anderenfalls wäre die rechtliche Unsicherheit für künftige Projektentwicklungen untragbar.

Ansprechpartner:

Gerd Krieger
stellv. Geschäftsführer
VDMA Power Systems
+49 69-6603-1554
gerd.krieger@vdma.org