

21. Januar 2015

Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbandes

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

Allgemeine Anmerkungen

Der Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) begrüßt die Umsetzung des im Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) vorgesehenen Pilotprojektes zur Ausschreibung der Förderung von Photovoltaik-Freiflächenanlagen. Der vorliegende Verordnungsentwurf geht dabei in vielen Punkten in die richtige Richtung.

Allerdings bestehen nach Ansicht des vzbv Zweifel, ob Ausschreibungen tatsächlich ein geeignetes Instrument sind, den Ausbau der erneuerbaren Energien kosteneffizient und mit gleichbleibend hoher Akzeptanz in der Bevölkerung fortzuführen. Zwar können die Ausbauziele bei einer wettbewerblichen Ermittlung der Vergütungssätze tendenziell mit einem geringeren Einsatz an Fördergeldern erreicht werden. Allerdings ergeben sich im Vergleich zum derzeitigen System zusätzliche Transaktionskosten, sowohl auf Seiten der potentiellen Anbieter als auch bei der ausschreibenden Institution. Diese Transaktionskosten können unter Umständen so hoch ausfallen, dass sie die aus dem Wettbewerb resultierenden Effizienzvorteile überkompensieren und unter dem Strich zu höheren Stromkosten für die Verbraucherinnen und Verbraucher führen. Damit wäre das vom Ordnungsgeber angeführte Argument der Kosteneffizienz hinfällig. Zudem können sich Ausschreibungen negativ auf die Akteursvielfalt auswirken, da wegen der hohen Zugangshürden tendenziell nur größere Anbieter in der Lage sind, an den Auktionen teilzunehmen. Dadurch kann die Akzeptanz der Energiewende beeinträchtigt werden.

Trotz dieser Vorbehalte gegenüber Ausschreibungen wird deren Erprobung im Rahmen des vorliegenden Pilotprojektes unterstützt. Auf Grund der spezifischen Eigenschaften von Photovoltaik-Freiflächenanlagen sind die aus diesem Projekt gewonnenen Erkenntnisse jedoch nur bedingt auf andere Technologien übertragbar. Es wäre daher wünschenswert, wenn vor der geplanten Umstellung der gesamten Förderung auch für Windenergie- und Photovoltaik-Dachanlagen entsprechende Pilotprojekte durchgeführt würden. Ohne vorherige Erprobung wäre die Einführung von Ausschreibungen in diesem Bereich mit hohen Risiken für Kosten und Akzeptanz der Energiewende – und damit auch für deren Erfolg – verbunden.

Das im vorliegenden Verordnungsentwurf vorgesehene Ausschreibungsdesign wird – von den grundsätzlichen Zweifeln gegenüber Ausschreibungen abgesehen – überwiegend positiv bewertet. Das einfach gehaltene Ausschreibungsverfahren vermeidet unnötige Transaktionskosten und verspricht einen zügigen Ablauf der Auktionen. Ob die zum Schutz kleinerer Anbieter getroffenen Maßnahmen ausreichend sind, um deren Teilnahme an den Auktionen zu ermöglichen, muss abgewartet werden. Eventuell sind ergänzende Instrumente zur Gewährleistung einer hohen Akteursvielfalt erforderlich. Kritisch bewertet der vzbv die Abkehr von der ursprünglich geplanten „Pay-as-Bid“-Bepreisung. Das ab der dritten Ausschreibungsrunde vorgesehene „Uniform-Pricing“-Verfahren ermöglicht den Anlagenbetreibern unnötige Mitnahmeeffekte und konterkariert das mit der Umstellung auf Ausschreibungen verfolgte Ziel der Kosteneffizienz. Auch das faktische Verbot des Eigenverbrauchs aus bezuschlagten Anlagen wird mit Hinblick auf die geplante Umstellung der gesamten Förderung auf Ausschreibungen abgelehnt.

Im Übrigen kritisiert der vzbv einmal mehr den engen Zeitrahmen dieses Konsultationsverfahrens.

Die folgenden Anmerkungen beziehen sich ausschließlich auf Artikel 1 der o.g. Artikelverordnung, d.h. die Verordnung zur Ausschreibung der finanziellen Förderung für Freiflächenanlagen (Freiflächenausschreibungsverordnung – FFAV):

Zu § 3 (Ausschreibungen)

Die in Absatz 1 für die insgesamt neun Ausschreibungsrunden vorgesehenen Gebotstermine und Ausschreibungsvolumina werden befürwortet. Insbesondere die Verringerung des durchschnittlichen jährlichen Ausschreibungsvolumens von 600 Megawatt (wie im Eckpunktepapier geplant) auf 400 Megawatt wird unterstützt. Zwar muss davon ausgegangen werden, dass ein Teil der ausgeschriebenen Kapazität nicht realisiert wird – dies wird jedoch durch die Regelung in § 4 Absatz 1 aufgefangen, nach der sich das Ausschreibungsvolumen in der jeweils nachfolgenden Ausschreibungsrunde entsprechend erhöht.

Dieses Verfahren gewährleistet, dass der anvisierte Zubau von 400 Megawatt pro Jahr im Durchschnitt nicht überschritten wird. Dies ist insbesondere hinsichtlich der durch den atmenden Deckel gegebenen Konkurrenzsituation zwischen Photovoltaik-Dach- und Freiflächenanlagen geboten. Aus Umwelt- und Akzeptanzgründen ist der Zubau von Dachanlagen gegenüber dem von Freiflächenanlagen vorzuziehen.

Zu § 7 (Höchstwert)

Angesichts der ex ante unsicheren Wettbewerbssituation wird die Einführung eines Höchstwertes, der bei der Abgabe von Geboten nicht überschritten werden darf, begrüßt. Damit wird gewährleistet, dass die Förderung der Anlagen und damit die Belastung der Stromkunden nicht unnötig hoch ausfallen. Der in Absatz 2 vorgesehene Höchstwert liegt allerdings deutlich über dem Wert, der derzeit im EEG als anzulegender Wert für die Förderung von Photovoltaik-Freiflächenanlagen definiert ist. Begründet wird dieser Aufschlag mit den zusätzlichen Finanzierungs- und Verwaltungskosten, die bei Ausschreibungen aufseiten der Anlagenbetreiber auftreten können. Dies zeigt, dass selbst der Ordnungsgeber Zweifel an der Kosteneffizienz dieses Instruments hat.

Es wird empfohlen, dass die Bundesnetzagentur von der in § 34 Nummer 4 eingeräumten Möglichkeit Gebrauch macht und unter Berücksichtigung der Erfahrungen aus vorangegangenen Ausschreibungsrunden und u.U. auch der Ergebnisse von Gutachten einen ambitionierteren Höchstwert festlegt.

Zu § 12 (Zuschlagswert)

Die ab der dritten Ausschreibungsrunde vorgesehene Umstellung auf das „Uniform-Pricing“-Verfahren wird sehr kritisch bewertet. Im Vergleich zur „Pay-as-Bid“-Variante erhalten hierbei sämtliche bezuschlagten Gebote den gleichen Zuschlagswert. Dieser richtet sich nach dem Gebotswert des Gebotes, das den höchsten Gebotswert aufweist und einen Zuschlag erhalten hat. Bei diesem Verfahren bekommen demnach alle Gebote – mit Ausnahme des Gebotes, nach dessen Gebotswert sich der Zuschlagswert richtet – eine Förderung, die über ihrem Gebotswert liegt. Da die Gebotswerte bereits die Vollkosten der jeweiligen Projekte abdecken, werden den Anlagenbetreibern bei diesem Verfahren unnötige Mitnahmeeffekte ermöglicht. Daher

sollte – wie im Eckpunktepapier geplant – auch über die zweite Ausschreibungsrunde hinaus an der „Pay-as-Bid“-Variante festgehalten werden. Das in der Begründung aufgeführte Argument, dieses Verfahren fördere strategisches Bieten, gilt nur bedingt, da davon auszugehen ist, dass bei beiden Methoden der Gebotswert des gerade noch bezuschlagten Gebotes ähnlich hoch (und zwar knapp unter dem Höchstwert) liegen dürfte. In diesem Fall führt die „Pay-as-Bid“-Variante per Definition zu einem geringeren Fördervolumen und damit zu geringeren Kosten für die Stromkunden.

Unabhängig von der Kritik an der „Uniform-Pricing“-Methode wird das in Absatz 2 Nummer 1 festgelegte Verfahren, nach dem der Zuschlagswert für sämtliche bezuschlagten Gebote dem in § 7 definierten Höchstwert entspricht, wenn die Summe der Gebotsmengen aller zugelassenen Gebote das Ausschreibungsvolumen der jeweiligen Ausschreibungsrunde nicht überschreitet, wegen unnötiger Mehrkosten für die Stromverbraucher abgelehnt. Da auch bei fehlender Knappheit der Gebotswert des Gebots, das den höchsten Gebotswert aufweist, maximal dem Höchstwert entsprechen kann, mit einer nicht vernachlässigbaren Wahrscheinlichkeit aber einen niedrigeren Wert aufweist, besteht kein Grund von dem in Absatz 2 Nummer 2 vorgesehenen Verfahren, nach dem sich der Zuschlagswert nach dem Gebotswert des Gebotes, das den höchsten Gebotswert aufweist, richtet, abzuweichen.

Zu § 27 (Finanzielle Förderung für Strom aus Freiflächenanlagen)

Nach Absatz 1 Nummer 2 besteht ein Anspruch auf finanzielle Förderung einer bezuschlagten Photovoltaik-Freiflächenanlage nur dann, wenn der gesamte in dieser Anlage erzeugte Strom tatsächlich eingespeist wird. Damit wird der Eigenverbrauch aus dieser Anlage faktisch ausgeschlossen. Auch wenn die in der Begründung gelieferte Argumentation nachvollziehbar erscheint, muss für das Problem der möglicherweise verzerrten Auktionsergebnisse eine andere Lösung gefunden werden, bevor die gesamte Förderung erneuerbarer Energien auf Ausschreibungen umgestellt wird. Schließlich würde dieses Argument auch für die Ausschreibung von Anlagen anderer Erzeugungstechnologien gelten, bei denen der Eigenverbrauch eine deutlich höhere Relevanz für die Akzeptanz der Energiewende aufweist als bei Photovoltaik-Freiflächenanlagen. Ein faktisches Verbot von Eigenverbrauch durch die Umstellung des Förderregimes auf Ausschreibungen wäre nicht hinnehmbar.