

Eckpunkte der Bundesregierung für ein Ausschreibungsdesign für Photovoltaik-Freiflächenanlagen

Diskussionsbeitrag der PFALZSOLAR GmbH Ludwigshafen, 13. August 2014

PFALZSOLAR GmbH

Die PFALZSOLAR GmbH ist eine Tochter der PFALZWERKE AKTIENGESELLSCHAFT, dem größten Energieversorger in der Pfalz und im Saarpfalz-Kreis. PFALZSOLAR plant, baut, finanziert und betreibt seit ihrer Gründung im Jahr 2003 Photovoltaik-Großanlagen. Bis Ende 2013 hat Pfalzsolar Photovoltaik-Projekte mit einer Gesamtleistung von rund 65 MW realisiert.

Im Eigenbestand betreiben wir Anlagen mit einer Gesamtleistung von ca. 20 MW und erzeugen damit jährlich mehr als 17 Millionen Kilowattstunden CO₂ neutralen Solarstrom. Weiterhin entwickelt und baut PFALZSOLAR Turnkey-Anlagen und übernimmt die Betriebsführungsleistungen. Wir bedienen einen breit gefächerten Investorenkreis, so gehören zu unseren Kunden auch Fondsgesellschaften und Energiegenossenschaften.

Vorbemerkung:

Im Rahmen der Vorbereitung des Ausschreibungsdesigns wurde eine Projektiererbefragung durchgeführt. Da sich in der jüngsten Vergangenheit eine ganze Reihe von Projektierern aus dem deutschen PV-Freiflächenmarkt zurückgezogen hat, stellt sich die Frage, inwieweit die Befragungen für die zukünftige Ausgestaltung des Ausschreibungsdesigns noch relevant sind. Sind die befragten Unternehmen tatsächlich noch im deutschen PV-Freiflächenmarkt aktiv? Zur Erhöhung der Transparenz sollten die Namen der befragten Projektierer der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

Anmerkungen zum Eckpunktepapier:

1. Ausschreibungsgegenstand

Fragen für die Konsultation:

- *Werden der vorgeschlagene Ausschreibungsgegenstand und die vorgeschlagene Projekthöchstgrenze als sinnvoll angesehen?*
- *Wie kann eine sinnvolle Zusammenfassung von Photovoltaikmodulen erfolgen, um die Einhaltung der Projekthöchstgrenze sicherzustellen?*

- *Welche Flächenverfügbarkeit erwarten Sie bei den drei vorgeschlagenen Handlungsalternativen, und welche Flächenkulisse sehen Sie als sinnvoll an?*
- *Wie kann eine regionale Verteilung der Projekte sichergestellt werden, und welche Verteilung ist dabei anzustreben?*

Stellungnahme Pfalzsolar:

Derzeit ist für die Pilotphase lediglich eine Losgröße für alle Projekte bis max. 25MWp vorgesehen. Aus unserer Sicht ist eine weitere Unterteilung der Losgrößen sinnvoll. Bei 600MW würden im Extremfall nur 24 Anlagen pro Jahr eine Förderzusage erhalten. Dies würde der Vielfalt der Marktakteure keinesfalls gerecht. Große Anlagen sind aufgrund von Skaleneffekten bei den Gestehungskosten im Vorteil. Daher ist zu erwarten, dass sich ohne weitere Unterteilung der Losgrößen bei den Ausschreibungen große Anlagen mehrheitlich gegenüber kleinen Projekten durchsetzen. Die ausschließliche Förderung von Großprojekten kann jedoch nicht gewünscht sein, da die Vorteile, die kleinere regional verteilte Projekte hinsichtlich der Netzintegration und Nähe zum Verbraucher bieten, verloren gingen. Der optimale Mix besteht u.E. in einer Mischung aus Projekten verschiedener Projektgrößen.

Die Umsetzung von Projekten im Bereich 25MWp setzt voraus, dass eine Ausweitung der Flächenkulisse erfolgt. Die Flächenverfügbarkeit nach der derzeit geförderten Flächenkulisse ist mittelfristig zu eingeschränkt, um solche Großanlagen zu realisieren. Eine Ausweitung auf Flächen, die von der Raumordnung nicht als anderweitige Vorrangflächen (z.B. landwirtschaftliche Vorrangfläche) kategorisiert sind, halten wir daher für sinnvoll.

Um eine regional ausgewogene Verteilung bei der Installation der PV-Freiflächen zu erreichen und damit die Netzintegration des Solarstroms zu verbessern ist weiterhin ein regionaler Ausgleichsmechanismus erforderlich. Bei der Förderung der Windenergie beispielsweise gibt es einen solchen Ausgleichsmechanismus. Ohne einen Ausgleichsmechanismus sind Anlagen in Süddeutschland erheblich besser gestellt als Anlagen im Norden Deutschlands. Durch unterschiedliche Pachthöhen findet zwar eine gewisse Regulierung statt, allerdings lässt sich nach unserem Verständnis der Nachteil geringerer Einstrahlung dadurch nicht ausgleichen.

2. Ausschreibungsverfahren

Fragen für die Konsultation:

- *Wird das vorgeschlagene Ausschreibungsverfahren als sinnvoll angesehen, auch vor dem Hintergrund der Flächenverfügbarkeit und Wettbewerbssituation?*
- *Wie sollte der Höchstpreis bestimmt werden?*
- *Welche Aspekte des Ausschreibungsverfahrens sind aus Ihrer Sicht für den Erfolg der Ausschreibungen wesentlich?*

Stellungnahme Pfalzsolar:

Eine halbjährige Ausschreibungsfrequenz steht einer kontinuierlichen Projektentwicklung entgegen. Pfalzsolar beispielsweise entwickelt und realisiert etwa 1-2 Projekte pro Monat in einer Größenordnung von durchschnittlich 2MWp, da dies vielen der verfügbaren Flächen wie beispielsweise Deponien entspricht. Bei einer halbjährlichen Ausschreibungsfrequenz würde dies bedeuten, dass 8-10 Projekte gleichzeitig in die Ausschreibung kommen müssen.

Verzögerungen aufgrund von Wartezeiten durch die Terminierung der Ausschreibungen bedeuten für Projektentwickler und Anlagenbetreiber entgangene Umsatzerlöse und damit eine geringere Anlagenwirtschaftlichkeit. Ein „Stop and go“ in der Projektentwicklung kann u.E. weitestgehend vermieden werden, wenn die Ausschreibungen sehr regelmäßig - zumindest alle drei Monate - stattfinden.

3. Qualifikationsanforderungen und Pönalen

Fragen für die Konsultation:

- *Sind die vorgeschlagenen Teilnahmebedingungen und Qualifikationsanforderungen sinnvoll?*
- *Welche Pönalen/Strafzahlungen führen aus Ihrer Sicht zu einer hohen Realisierungsrate der Projekte und sind noch für kleinere Akteure tragbar?*
- *Welche weiteren Modelle sind aus Ihrer Sicht geeignet, um eine Balance zwischen hoher Realisierungsrate und einer Minimierung der Bieterisiken zu schaffen?*
- *Welche Höhe der Bid-Bonds und der Pönalen ist aus Ihrer Sicht angemessen?*
- *Welche Auswirkungen auf die Finanzierungskosten von neuen Projekten erwarten Sie im vorgeschlagenen Modell?*
- *Sollte eine Rückgabe von Förderberechtigungen möglich sein und zu welchen Kosten? In welchen Fällen sollte eine Rückgabe möglich sein? Wie sind diese Fälle juristisch abgrenzbar? Welche Auswirkungen hätte eine solche Regelung auf die Realisierung der Projekte?*
- *Sollte eine Rückgabe bei Fremdverschulden möglich sein? Was wären konkrete Kriterien für ein solches nicht vom Projektentwickler zu vertretendes Verschulden?*

Stellungnahme Pfalzsolar:

Die Teilnahmebedingungen und Qualifikationsanforderungen erachten wir als sinnvoll vorausgesetzt, dass vergleichbare oder bessere Bedingungen für die Projektentwicklung auch berücksichtigt werden. Oftmals werden keine Bebauungspläne benötigt, da beispielsweise schon für die Errichtung passende Bebauungspläne vorliegen, eine Genehmigungsfreistellung erteilt werden kann oder Anlagen im Rahmen eines Betriebsplanes (Bergbaurecht) errichtet werden können. In diesen Fällen muss natürlich ebenfalls eine Teilnahme an den Ausschreibungen möglich sein, auch wenn die materielle Voraussetzung „Aufstellungsbeschluss einer Gemeinde für einen Bebauungsplan“ formal nicht erfüllt wird. Hierbei sehen wir allerdings die Schwierigkeit, diese Voraussetzungen für Projekte zu prüfen. Da Baurecht Landessache ist, sind insbesondere die Anforderungen bezüglich des Bebauungsplans regional sehr unterschiedlich.

Als Pönalen sind 2 bis 5 €/ kWp Leistung bei Einreichung des Angebots und 25 bis 50 €/kWp Leistung bei Zuschlag vorgesehen. Das Einfordern eines Bid-Bonds erscheint uns angemessen, da unbedingt rein spekulative Ersteigerungen vermieden werden sollten. Zur Erhaltung der Marktvielfalt sollten die Beträge allerdings gering gehalten werden. Aus unserer Erfahrung ist es beispielweise Genossenschaften sonst schwer möglich, weiterhin Solarparks zu realisieren, da oftmals nur begrenzte Mittel zur Vorfinanzierung verfügbar sind.

Die vorgesehenen Strafzahlungen sollten unbedingt nur bei selbstverschuldeter Projektverzögerung bzw. Nichtrealisierung greifen. Unserer Ansicht nach sollte bspw. ausgeschlossen werden, dass die Bieter Strafzahlungen entrichten müssen, wenn Netzreservierungen nach zunächst positiver Netzauskunft bzw. vorläufiger Netzanschlusszusage durch den Netzbetreiber nicht erteilt werden. Viele Netzbetreiber erteilen Netzzusagen erst sehr spät bspw. nach Vorliegen eines gültigen Bebauungsplanes oder nach Vorliegen einer Baugenehmigung.

Als sehr kritisch sehen wir in diesem Zusammenhang den möglichen zeitlichen Abstand zwischen Ersteigerung der Förderberechtigung und dem möglichen Zeitpunkt der Realisierung nach Erhalt der Baugenehmigung. In dem beschriebenen Fall (Vorliegen eines Aufstellungsbeschlusses und Vorliegen einer vorläufigen Netzanschlusszusage) muss ohne Gewissheit über die zukünftigen Gestehungskosten ein mit Pönalen verbundenes Angebot abgegeben werden. Bekanntermaßen sind die Gestehungskosten für Photovoltaikanlagen sehr stark von der Situation am Weltmarkt abhängig und unterliegen deshalb nicht planbaren und unvorhersehbaren Einflüssen, wie die Einführung des Mindestpreises oder der Strafzölle für Module chinesischer Herkunft zeigt.

4. Zuschlagserteilung und Übertragbarkeit der Förderberechtigung

Fragen zur Konsultation:

- *Soll die Förderberechtigung projektbezogen oder personenbezogen ausgestaltet werden?*
- *Welche Vorteile und Risiken sehen Sie beim Handel von Förderberechtigungen?*
- *Welche Übertragbarkeiten sollten zulässig sein, um Bieterisiken zu minimieren?*

Stellungnahme Pfalzsolar:

Nach unseren Erfahrungen im Bereich der Projektentwicklung über einen Zeitraum von inzwischen mehr als 10 Jahren, ist die Projektentwicklungsdauer sehr unterschiedlich und schwer vorherzusagen. Insbesondere im Bereich der Bebauungsplanverfahren kommt es durch die Beteiligung der Öffentlichkeit und der Träger öffentlicher Belange oft zu unvorhersehbaren Verzögerungen. Gerade da es durch die verfügbare Flächenkulisse viele kleinteilige Projekte gibt, wäre es aus unserer Sicht zu begrüßen, wenn die Förderberechtigung personenbezogen wäre. Dies würde es den Projektentwicklern ermöglichen, die Förderung auf Projekte, welche in der Entwicklung schneller voranschreiten zu übertragen. Damit würde auch die Realisierungswahrscheinlichkeit im Vergleich zur projektbezogenen Förderberechtigung höher ausfallen.

Eine Ausgestaltung der Förderung als personenbezogene Förderberechtigung ist daher aus unserer Sicht einer projektbezogenen Förderberechtigung vorzuziehen. Diese sollte jedoch auf projektbezogene Zweckgesellschaften übertragbar sein. Entsprechend des Eckpunktepapiers soll die personenbezogene Förderberechtigung nicht auf eine andere natürliche oder juristische Person übertragen werden können. Da Solarprojekte i.d.R. in Form von Zweckgesellschaften („Special Purpose Vehicles“, SPVs) strukturiert werden, ist eine Möglichkeit zur Übertragung der Förderberechtigungen in diesem Rahmen unbedingt erforderlich. Wenn eine Übertragung der Förderberechtigungen grundsätzlich ausgeschlossen wird, müssten die SPVs an den Auktionen teilnehmen. Das kann nicht Sinn der Regelung sein. In der Mehrzahl aller Fälle ist der Projektentwickler nicht der spätere Investor (Endinvestor). Deshalb muss ein Verkauf der Projekte immer möglich sein. Zusammengefasst bedeutet dies, dass ein Handel mit Förderberechtigungen ausgeschlossen werden sollte, der Handel mit den fertigen Projekten jedoch mittel Asset- oder Sharedeals möglich bleiben muss.

Auf Grund der (hoffentlich) fortschreitenden Kostendegression ist es zudem sinnvoll, zur Vermeidung von teilweisen Überförderungen/Unterförderungen den Projektentwickler zu verpflichten, die Förderberechtigung nach Erhalt zeitnah „wahrzunehmen“. Sichergestellt werden sollte, dass Förderberechtigungen nicht „auf Vorrat“ und in der Hoffnung ersteigert werden, dass die Gestehungskosten zu einem späteren Realisierungszeitpunkt sinken werden.

5. Akteursvielfalt

Fragen zur Konsultation:

- *Welche Regelungen sind aus Ihrer Sicht geeignet, im Rahmen eines Ausschreibungssystems eine hohe Akteursvielfalt aufrecht zu erhalten?*
- *Falls dies aus Ihrer Sicht – entgegen des hier vorgestellten Vorschlags – Sonderregelungen für „kleine Projekte“ (z. B. Bürgerenergieprojekte) erforderlich macht: Wie könnten diese „kleinen Projekte“ von Projekten großer professioneller Akteure rechtlich eindeutig abgegrenzt werden?*

Stellungnahme Pfalzsolar:

Um eine große Akteursvielfalt aufrecht zu erhalten, wäre eine Clusterung der Ausschreibung in kleine und große Projekte sinnvoll.

Ansprechpartner:

Thomas Kercher

Geschäftsführer

Pfalzsolar GmbH • Kurfürstenstraße 44 • 67061 • Ludwigshafen

☎ +49 (0)621 585 2506

📠 +49 (0)621 585 2490

✉ thomas_kercher@pfalzsolar.de