

Stellungnahme zu den Eckpunkten für ein Ausschreibungsdesign für Photovoltaik-Freiflächenanlagen

1. Grundsätzliche Anmerkungen

Die Umstellung der Förderung der erneuerbaren Energien auf wettbewerblich strukturierte Ausschreibungen ist aus wissenschaftlicher Sicht nicht zwingend, um einen effektiven und kostengünstigen Ausbau erneuerbarer Energien in Deutschland zu erreichen. Momentan sind weder für Windenergie an Land noch für die Photovoltaik (PV) Fehlentwicklungen wie z. B. ein unkontrollierter Zubau oder unerwartet hohe Förderkosten zu befürchten. Auch ohne Ausschreibungen kann mit den vorhandenen Instrumenten des Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) - wie z. B. dem atmenden Deckel für Wind und PV - eine effektive Mengensteuerung zu niedrigen Förderkosten weitestgehend erreicht werden. Darüber hinaus zeigen viele Praxiserfahrungen mit Ausschreibungen zur Förderung der erneuerbaren Energien weltweit, dass die damit verbundenen Erwartungen eines effektiven und kostengünstigen Ausbaus nicht erfüllt werden konnten.¹

Die neuen Leitlinien der Kommission für Umweltschutz- und Energiebeihilfen (2014/C 200/01)² sehen allerdings vor, die Förderung von Strom aus

¹ Z.B. IZES (2014): Bewertung von Ausschreibungsverfahren als Finanzierungsmodell für Anlagen erneuerbarer Energienutzung

² In den Leitlinien nennt die Kommission Kriterien für die Prüfung staatlicher Beihilfen. Erfüllen die Förderregelungen der Mitgliedstaaten diese Kriterien, geht die Kommission von der Vereinbarkeit mit dem EU-Beihilferecht damit der Zulässigkeit der Förderregelung aus. Dies bedeutet, dass die Mitgliedstaaten bei Einhaltung der Kriterien der Leitlinien die Rechtssicherheit haben, dass die Kommission keine beihilferechtlichen Schritte gegen die Förderregelung einleiten wird.

erneuerbaren Energien ab 2017 im Grundsatz auf Ausschreibungen umzustellen, sofern dies nicht zu höheren Kosten oder Untererfüllung der Ausbauziele führen würde. Die im EEG 2014 vorgesehene Pilotphase mit PV-Freiflächenanlagen soll dazu dienen, Erfahrungen mit Ausschreibungen zu sammeln und im Vergleich zum bisherigen Fördersystem der administrativ festgelegten Marktprämie niedrigere Förderkosten zu realisieren.

Im Sinne eines aussagekräftigen Vergleichs sollten die Rahmenbedingungen für die Förderung nur soweit angepasst werden wie dies notwendig ist, um Ausschreibungsverfahren durchführen zu können. So können vor einer Ausweitung von Ausschreibungen auf andere Segmente wichtige Erkenntnisse gewonnen werden, insbesondere in den Bereichen, in denen die EU-Leitlinien den Mitgliedstaaten Freiheitsgrade bei der Förderung der erneuerbaren Energien belassen.³ Das Umweltbundesamt (UBA) sieht in einer vorbehaltlosen Ausweitung von Ausschreibungen auf andere erneuerbare Energieträger ohne gründliche Prüfung ein großes Risiko für den weiteren Ausbau der erneuerbaren Energien sowie den damit verbundenen Kosten und empfiehlt daher eine ergebnisoffene Auswertung und Diskussion der Pilotphase bei PV-Freiflächen.

Der im EEG vorgesehene Zeitplan - zweijährige Pilotphase und Einführung von Ausschreibungen als grundsätzliches Instrument zur Bestimmung der Förderhöhe ab 2017 - ist sehr knapp bemessen. Es erscheint schwierig, bei einem Ausschreibungsbeginn im Jahr 2015 und einer Realisierungsfrist von 24 Monaten ab Zuschlagserteilung rechtzeitig alle Erfahrungen zu sammeln, die eine fundierte Grundlage für die Entscheidung über die Ausweitung der Ausschreibungen bieten.

Der zur Konsultation stehende Ausgestaltungsvorschlag beschränkt sich weitgehend auf die Umstellung der Fördersystematik auf wettbewerbliche Bestimmung der Förderhöhe, um Erfahrungen zu sammeln und Vergleichbarkeit der Fördermechanismen bezüglich der Kosteneffizienz herzustellen. Dies ist zu begrüßen, weil dadurch bewährte Wirkweisen der Förderung erneuerbarer Energien erhalten bleiben und im Laufe der Pilotphase durch gezielte Änderungen wertvolle Erkenntnisse über deren Auswirkungen generiert werden können. Die folgende Stellungnahme beschränkt sich daher auf einige zentrale Punkte, bei denen das UBA Anpassungsbedarf sieht oder ergänzende Vorschläge einbringen kann.

³ Laut Leitlinie können die Mitgliedsstaaten ab 2017 z. B. Gebrauch von Bagatellgrenzen machen.

2. Anmerkungen zum Ausgestaltungsvorschlag des BMWi

2.1. Aufhebung der Beschränkung der förderfähigen Flächen

Der Vorschlag des BMWi enthält die Empfehlung, die im EEG bestehende Begrenzung der vergütungsfähigen Flächen zu lockern und die Förderung nur noch an das Vorliegen eines wirksamen Bebauungsplans zu knüpfen, um eine ausreichende Wettbewerbssituation zu gewährleisten.

Das UBA lehnt eine uneingeschränkte Öffnung der vergütungsfähigen Flächen aus mehreren Gründen ab.

Erstens reizt dies aus Kostengründen voraussichtlich einen starken Zubau auf derzeit landwirtschaftlich genutzten Flächen an, der grundsätzlich wegen Konkurrenzen zur Nahrungsmittelproduktion problematisch ist. Denn der Wegfall von Ackerland in Kombination mit der anhaltenden Nachfrage nach Agrarprodukten ist – wie die Erfahrung der letzten Jahre lehrt – ein Treiber für Gründlandumbruch (indirekte Landnutzungsänderung), was aus ökologischen Gründen abzulehnen ist.

Zweitens legen die Ausführungen des wissenschaftlichen Gutachtens nahe, dass zumindest für die Pilotphase auch unter den bisherigen Einschränkungen ausreichend Flächen zur Verfügung stehen, so dass keine Notwendigkeit für Änderungen besteht (Ecofys et al. 2014, S. 22).

Drittens würden in der ohnehin schon kurzen Testphase zunächst bereits vorentwickelte Projekte (ehemalige Freiflächenprojekte) zum Zuge kommen (d.h. es besteht eine Wettbewerbsverzerrung zwischen vorentwickelten und erst neu zu entwickelnden Projekten), so dass ein verwertbarer Erkenntnisgewinn über das Marktgeschehen verzögert und erschwert würde.

Schließlich besteht die Möglichkeit, dass bei einem verstärkten großflächigen Ausbau die Zahl der Raumordnungsverfahren bzw. die regional-planerische Steuerung von PV-Freiflächenanlagen zunimmt. Dies könnte zusätzlich zu erheblichen zeitlichen Verzögerungen führen und damit das Sammeln von Erfahrungen bis zur 2017 geplanten Einführung von Ausschreibungen erschweren.

Daher sollten die derzeit geltenden Flächenbeschränkungen aufrecht erhalten werden. Zudem können parallel zur Pilotphase Umfang und Verfügbarkeit vorbelasteter, naturschutzfachlich wenig wertvoller und nicht für die Nahrungsmittelproduktion geeigneter Flächen untersucht sowie

eine differenzierte Betrachtung landwirtschaftlich genutzter Flächen vorgenommen werden.⁴ Darauf aufbauend sind für die Ausschreibungen ab 2017 fundierte Empfehlungen für vergütungsfähige Flächen ableitbar.

2.2. Maximale Projektgröße

Der aktuelle Vorschlag sieht eine Anhebung der maximalen Projektgröße von 10 auf 25 MW vor, um kosteneffizientere Projekte zu ermöglichen.

Die Anhebung der maximalen Projektgröße kann nicht befürwortet werden, weil damit eine sowohl aus wirtschaftlichen, als auch aus Akzeptanzgründen problematische oligopolähnliche Akteursstruktur begünstigt wird und die Vergleichbarkeit mit der derzeitigen Förderstruktur insbesondere aus Kostensicht nicht gegeben ist.

Die Anhebung der maximalen Projektgröße ermöglicht eine geringere Anzahl bezuschlagter Projekte. Dies könnte im Zeitverlauf zu einer geringeren Angebotsliquidität führen, wenn aufgrund von Größenvorteilen die Zuschlagswahrscheinlichkeit für Projekte unter 10 MW abnimmt. Dies wirkt sich zu Lasten der Akteursvielfalt aus, die an anderer Stelle richtigerweise explizit als erwünscht bezeichnet wird. Die Anhebung der maximalen Projektgröße könnte damit ein unerwünschtes Hemmnis für Bürgerenergieanlagen darstellen und zulasten der Akzeptanz gehen. Auch die Gefahr der Ausübung von Marktmacht steigt, wenn die Angebotsliquidität sinkt.

2.3. Zuschlagserteilung

Das BMWi schlägt auf Basis der Ergebnisse des wissenschaftlichen Vorhabens vor, mit einer statischen „Pay-as-Bid“-Ausschreibung zu beginnen.

Auch wenn Expert/-innen die Auswahl zwischen Pay-as-Bid und Uniform-Pricing als wenig relevant für den Auktionserfolg einschätzen, gibt es einige Aspekte, die beachtet werden sollten. Das Pay-as-Bid-Verfahren reizt alle Auktionsteilnehmer systematisch dazu an, auf einen Preis zu spekulieren, der knapp unter dem letzten bezuschlagten Gebot liegt. Dies kann auch zu höheren Preisen als beim Uniform-Pricing führen. Das Uniform-

⁴ Für den Fall, dass die derzeitige Flächenkulisse beibehalten wird, sprechen sich auch Ecofys et al. dafür aus, zeitnah eine Erhebung der Flächenpotenziale vorzunehmen (Ecofys et al. 2014, S. 23).

Pricing-System hingegen hat den Vorteil, dass alle Akteure ihre Grenzkosten bieten und dieses Verfahren daher Auskunft über die realen Grenzkosten gibt, erfolgreiche Bieter zusätzliche Anreize für Entwicklungen erhalten und damit dynamische Effizienz gewährleistet wird.

2.4. Preisobergrenze

In dem zur Konsultation stehenden Eckpunktepapier schlägt das BMWi die Veröffentlichung eines Höchstpreises vor.

Preisobergrenzen können überteuerte Angebote effektiv ausschließen und sind daher sinnvoll. Es ist wünschenswert, sie in Abhängigkeit der vorangegangenen Bietrunden festzulegen, da hierdurch entwicklungs- und marktbedingte Preisschwankungen einbezogen werden können. Um bei möglichen Preissteigerungen dennoch eine ausreichende Teilnahme an den Bietrunden sicherzustellen, schlägt das UBA vor, den Höchstpreis aus dem um den Faktor 1,1 erweiterten durchschnittlichen Zuschlagspreis der letzten Auktionsrunde zu errechnen.

Aufgrund der nicht vorherzusehenden Ergebnisse gepaart mit erwartbaren Verzerrungseffekten während der ersten Bietrunden ist für die ersten Bietrunden eine Preisobergrenze sinnvoll, die sich an der momentanen Festvergütung orientiert. Beispielsweise könnte bei Auktionsbeginn die Durchschnittsvergütung der letzten 6 Monate für Anlagen größer 1 MW angesetzt werden.

2.5. Rückgabe der Förderberechtigung

Der Vorschlag des BMWi erwägt die Möglichkeit der Rückgabe von Vergütungsrechten (beispielsweise bei Fremdverschulden) zu erlauben.

Nach Auffassung des UBA sollte bei Rückgabe von Vergütungsrechten eine Reduzierung oder ein Erlass der Strafzahlung nur in Fällen möglich sein, in denen erfolgreiche Bieter an der Nichtrealisierung des Projektes kein Verschulden trifft. Wir schlagen vor, die Reduzierung der Strafzahlung an den Nachweis eines Falles der „höheren Gewalt“, also an Fälle zu knüpfen, in denen ein von außen kommendes, unverschuldetes und unabwendbares Ereignis eintritt, das der erfolgreiche Bieter selbst bei Anwendung äußerster Sorgfalt nicht vermeiden konnte. Auch dieser Maßstab kann zwar nicht verhindern, dass es in Einzelfällen zu Abgrenzungs-

schwierigkeiten kommt, die Abgrenzung dürfte aber einfacher zu leisten sein als zusätzliche Abgrenzungen zwischen verschiedenen Graden des Eigen- oder Fremdverschuldens.

Wichtig ist, dass die Frage der Strafzahlung eine erneute Vergabe der zurückgegebenen Menge nicht blockiert. Die ausschreibende Stelle sollte berechtigt sein, die Menge möglichst schnell erneut auszuschreiben, unabhängig davon, ob die Frage der Strafzahlung rechtlich abschließend geklärt ist oder nicht.