

Stellungnahme zu den Eckpunkten für ein Ausschreibungsdesign für Photovoltaik-Freiflächenanlagen

Der Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau (VDMA) vertritt über 3.100 produzierende Unternehmen der Investitionsgüterindustrie. VDMA Power Systems vertritt die Hersteller von Motorenanlagen, thermischen Turbinen und Kraftwerken, Wasserkraftanlagen sowie Windenergieanlagen. Für alle Hersteller und Zulieferer sind verlässliche, also planbare und kalkulierbare, politische Rahmenbedingungen am Heimatmarkt elementar. Eine stabile Marktentwicklung in Deutschland ist neben Technologieführerschaft Grundlage für die starke Position der deutschen Industrie am Weltmarkt. Über 100 Hersteller von Produktionstechnik für Photovoltaik (PV)-Anlagen sind im VDMA Forum PV Produktionsmittel organisiert. Mit einem jährlichen Produktionsvolumen von weit über einer Milliarde Euro und einer Exportquote von über 90 Prozent sind die Unternehmen nicht abhängig vom deutschen Markt. Ein starker Heimmarkt mit verlässlichen Rahmenbedingungen als Schaufenster für die Exportmärkte ist aber auch für die Hersteller von PV-Produktionsmitteln wichtig. VDMA Power Systems vertritt nicht die Hersteller von Photovoltaikanlagen, aber jedoch die Hersteller von Anlagen zur Stromerzeugung aus anderen erneuerbaren Energien. Gemäß dem novellierten EEG soll in Zukunft die Vergütungshöhe für Strom aus erneuerbaren Energien per Ausschreibung ermittelt werden. Daher verfolgen auch diese Hersteller die PV-Pilotausschreibung mit Interesse. Zu den Eckpunkten für ein Ausschreibungsdesign für Photovoltaik-Freiflächenanlagen nimmt VDMA Power Systems im Rahmen der Konsultation des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie folgendermaßen Stellung:

Im weiteren Prozess der Erarbeitung der Photovoltaik-Freiflächen Pilotausschreibungs-Verordnung und bei der Vorbereitung des EEG 3.0 im Rahmen der Strommarktplattform ist klar zu definieren, welche Elemente des Ausschreibungsverfahrens aus dem Bereich PV auch für andere Technologien übernommen werden können und sollen und welche technologiespezifisch erarbeitet werden. Bei der Definition der technologieübergreifenden Elemente sind alle Branchen angemessen einzubinden, bei der Definition der technologiespezifischen Elemente jeweils die betroffenen Branchen. Die Anlagenhersteller sind überzeugt, dass auch für andere Technologien Pilotausschreibungen nötig sein werden und ein Ausschreibungsmodell erst dann umfänglich eingeführt werden kann, wenn es nachgewiesen leistungsfähig ist.

Konkrete Antworten auf die Fragen aus der Konsultation:

Ziele und Rahmenbedingungen der Ausschreibung

Auch nach Umstellung auf ein Ausschreibungsmodell muss die Erreichung der im EEG 2014 definierten Ausbaukorridore sichergestellt werden. Die Ausgestaltung des Systems sollte mit den jeweiligen Branchenvertretern beraten und technologiespezifisch definiert werden.

Das Ausschreibungssystem und das EEG

Das Ausschreibungssystem im Rahmen des EEG 3.0 muss mit dem neuen Strommarktdesign so verzahnt werden, dass Flexibilitäten und Effizienz dadurch nicht konkurrenzvermindert, sondern unterstützt werden.

I. Ausschreibungsgegenstand

Werden der vorgeschlagene Ausschreibungsgegenstand und die vorgeschlagene Projekthöchstgrenze als sinnvoll angesehen?

Der Ausschreibungsgegenstand ist klar definiert. Die Projektgröße sollte durch Vertreter der PV-Industrie bewertet und kommentiert werden. Definition des Ausschreibungsgegenstands und der geeigneten Projektgröße sind technologiespezifische Charakteristika und sollten daher auch bei der Ableitung der Ausschreibungsmodelle für andere Technologien mit den jeweiligen Branchenvertretern konsultiert werden.

Wie kann eine sinnvolle Zusammenfassung von Photovoltaikmodulen erfolgen, um die Einhaltung der Projekthöchstgrenze sicherzustellen?

Dies sollte, wie auch bei anderen Technologien, mit den jeweiligen Branchenvertretern beraten und technologiespezifisch definiert werden.

Welche Flächenverfügbarkeit erwarten Sie bei den drei vorgeschlagenen Handlungsalternativen, und welche Flächenkulisse sehen Sie als sinnvoll an?

Dies sollte, wie auch bei anderen Technologien, mit den jeweiligen Branchenvertretern beraten und technologiespezifisch definiert werden.

Wie kann eine regionale Verteilung der Projekte sichergestellt werden, und welche Verteilung ist dabei anzustreben?

Dies sollte, wie auch bei anderen Technologien, mit den jeweiligen Branchenvertretern beraten werden. Bei der Windenergie an Land ist eine Regelung beispielsweise analog zum Referenzertragsmodell zur angemessenen Verteilung der Windenergieanlagen über möglichst alle Regionen vom Norden bis in den Süden aufgrund der besseren Systemintegration sinnvoll. Für die Offshore-Windenergie sollten Wassertiefe und Küstenferne weiter berücksichtigt werden, um auch hier möglichst viele Flächen nutzbar zu halten und Konzentrationen zu vermeiden.

II. Ausschreibungsvolumen

Das notwendige Volumen ist letztlich abhängig von der Abschätzung der Realisierungswahrscheinlichkeit. Unter diesem Aspekt wird eine Überallokation als sinnvoll und notwendig betrachtet, ist jedoch technologieabhängig. In jedem Fall sind bei den Ausschreibungsvolumen Abbauten und in vorherigen Ausschreibungsrunden nicht realisierte Projekte zu berücksichtigen, deren Volumina wieder in die Ausschreibung eingestellt werden sollten.

III. Ausschreibungsverfahren

Wird das vorgeschlagene Ausschreibungsverfahren als sinnvoll angesehen, auch vor dem Hintergrund der Flächenverfügbarkeit und Wettbewerbssituation?

Die mehrmalige Ausschreibung im Jahr um kontinuierliche Projektentwicklung und -realisierung zu gewährleisten, ist zu begrüßen.

Die Ausschreibungs-Frequenz und weitere Details sollten, wie auch bei anderen Technologien, mit den jeweiligen Branchenvertretern beraten und technologiespezifisch definiert werden.

Die Festsetzung einer Höchstfrist für die Prüfung der Gebote ist positiv, ihre Länge sollte aber technologiespezifisch abhängig von der Projekt-Komplexität festgelegt werden.

Die Festlegung eines Höchstpreises kann sinnvoll sein, sollte aber technologieabhängig kritisch geprüft werden. Insbesondere im Hinblick auf Innovationsaspekte ist die Einführung eines Mindestpreises technologieabhängig und im Rahmen der Festlegung der technologischen Zuschlagskriterien zu prüfen.

Wie sollte der Höchstpreis bestimmt werden?

Administrative Kosten und insbesondere die Bewertung der Bieterisiken sollten im Rahmen der Pilotausschreibungen (aktuell PV und später für andere Technologien) intensiv untersucht werden. Ihr Einfluss auf die Gebote kann später über den mittel- und langfristigen Erfolg des Systems entscheiden. Die Bewertung zu Beginn sollte mit den jeweiligen Branchenvertretern beraten und technologiespezifisch definiert werden.

Welche Aspekte des Ausschreibungsverfahrens sind aus Ihrer Sicht für den Erfolg der Ausschreibungen wesentlich?

Gewährleistet werden muss:

- 1. Ausgestaltung ausgerichtet an den Gegebenheiten der spezifischen Technologien, wie beispielsweise Vorlaufzeiten (Spanne zwischen PV und Offshore-Windenergie), Projekt-Entwicklungsrisiken, Netzgegebenheiten, Regionalität.**
- 2. Erhalt von Wettbewerb und Akzeptanz durch Akteursvielfalt auf allen Projektebenen**

Die Erfahrungen mit Ausschreibungen anderer Kraftwerkstechnologien, aber auch in den weltweit praktizierten Ausschreibungsmodellen im Bereich erneuerbare Energien zeigen, dass Akteursvielfalt in allen Projektebenen (Betreiber, Projektentwickler, Finanzierer, Hersteller) entscheidend ist für die nachhaltige Systementwicklung, für das Niveau der Gesamtkosten sowie für die Effektivität und Akzeptanz. Zwar sind gewisse Präqualifikationen der Ausschreibungsteilnehmer notwendig, um eine ausreichende

Erfüllungsquote zu gewährleisten, eine hierüber erzeugte, unnötige Zugangsbeschränkung ist aber zu vermeiden.

Weitere Kriterien zur Förderung von Akteursvielfalt sind:

- **Die Projektreife (Stand der Genehmigung) für die Ausschreibungsteilnahme ist so zu definieren, dass Risiken auch für Teilnehmer kalkulierbar bleiben, die diese nicht über eine beliebig große Projektanzahl streuen können.**
- **Ausschreibungs- und Vergütungssysteme müssen den Zugang zur Finanzierung gewährleisten und auch Projektfinanzierung ermöglichen**
- **Ausschreibungs-Timing und die Losgrößen sind so zu gestalten, dass für die Marktteilnehmer kontinuierliche Projektabwicklungen (von Projektentwicklung über Anlagenproduktion bis zu Bau und Inbetriebnahme) möglich sind. So sind z. B. quartalsweise gestaffelte Vergaben großen jährlichen Auktionen vorzuziehen.**
- **Der administrative Aufwand muss überschaubar bleiben.**

3. Transparenz und Berechenbarkeit

Ausschreibungssysteme können nur dann den gewünschten Erfolg in Bezug auf Quantität und Qualität der Gebote haben, wenn sie mittelfristig kalkulierbar und verlässlich sind. Wesentlich hierfür sind folgende Kriterien:

- **Ausschreibungs-Volumina sind langfristig im Voraus verlässlich festzulegen. Ausschreibungen müssen sowohl abgebaute Anlagen als auch in vorherigen Ausschreibungsrunden nicht realisierte Kapazitäten berücksichtigen.**
- **Auktions- und Vergabetermine sind mit großer Verlässlichkeit in der Durchführung klar zu definieren.**
- **Der Übergang in das jeweilige technologiespezifische Ausschreibungsdesign muss mit ausreichend Vorlauf und mit verlässlichen Rahmenbedingungen gestaltet werden.**

IV. Qualifikationsanforderungen und Pönalen

Sind die vorgeschlagenen Teilnahmebedingungen und Qualifikationsanforderungen sinnvoll?

Dies sollte, wie auch bei anderen Technologien, mit den jeweiligen Branchenvertretern beraten und technologiespezifisch definiert werden.

Welche Pönalen/Strafzahlungen führen aus Ihrer Sicht zu einer hohen Realisierungsrate der Projekte und sind noch für kleinere Akteure tragbar?

Potentiell wären die folgenden Regelungen hilfreich:

- **Die Nutzungsfrist der auktionierten Kapazität sollte begrenzt werden, wenn selbst verschuldet vorher definierte Kriterien verletzt werden.**
- **Angemessene Bid-Bonds oder Pönalen**

Höhen und Fristen dieser Konsequenzen sind technologiespezifisch festzulegen.

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?

Dies sollte wie auch bei anderen Technologien mit den jeweiligen Branchenvertretern beraten und technologiespezifisch definiert werden.

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?

Eine Rückgabe der Förderberechtigung sollte grundsätzlich möglich sein, insbesondere, um lange Bauverzögerungen mit Auswirkungen auf den Ausbau der erneuerbaren Energien zu vermeiden. Eine zügige Neuausschreibung ist im allgemeinen Interesse. Die Kriterien für die Rückgabemöglichkeit müssen sich an dem für das Gebot geforderten Projektstadium und an den (z. B. bei der Festlegung des Höchstpreises) angesetzten Projektrisiken orientieren. In Abhängigkeit zum Grund der Rückgabe sollte diese klare Konsequenzen (z. B. zum Ausschluss des Projekts oder unter definierten Bedingungen auch des Bieters) für Folgeausschreibungen haben.

Sollte eine Rückgabe bei Fremdverschulden möglich sein? Was wären konkrete Kriterien für ein solches nicht vom Projektentwickler zu vertretendes Verschulden?

Grundsätzlich ja. Die Kriterien müssen sich letztlich nach der für ein Gebot geforderten Projektreife richten und – insbesondere in Bezug auf notwendige Genehmigungsprozesse – technologiespezifisch ausgestaltet werden.

V. Zuschlagserteilung und Übertragbarkeit der Förderberechtigung

Soll die Förderberechtigung projektbezogen oder personenbezogen ausgestaltet werden?

Vorbehaltlich einer weiteren Prüfung ist eine Ausgestaltung projektbezogen und für den entsprechenden Bieter notwendig, um eine umfassende Verantwortlichkeit zu definieren. Das heißt, eine Kombination projekt- und personenbezogen.

Welche Vorteile und Risiken sehen Sie beim Handel von Förderberechtigungen?

Ein Handel von Förderberechtigungen ist kritisch zu sehen. Übertragungen sollten – wenn notwendig – nur auf Basis eines Antragsverfahrens möglich sein.

Welche Übertragbarkeiten sollten zulässig sein, um Bieterisiken zu minimieren?

Sollte die Förderberechtigung projektbezogen vergeben werden, sollte dies die entscheidende Bindung sein. Bei einer Übertragung des Projektes sollten aber die Gestaltungsmöglichkeiten restriktiv definiert werden.

VI. Akteursvielfalt

Welche Regelungen sind aus Ihrer Sicht geeignet, im Rahmen eines Ausschreibungssystems eine hohe Akteursvielfalt aufrecht zu erhalten?

- **Die Projektreife (Stand der Genehmigung) für die Ausschreibungsteilnahme ist so zu definieren, dass Risiken auch für Teilnehmer kalkulierbar bleiben, die diese nicht über eine beliebig große Projektanzahl streuen können.**
- **Ausschreibungs- und Vergütungssysteme müssen den Zugang zur Finanzierung gewährleisten und auch Projektfinanzierung ermöglichen**
- **Ausschreibungs-Timing und die Losgrößen sind so zu gestalten, dass für die Marktteilnehmer kontinuierliche Projektabwicklungen (von Projektentwicklung über Anlagenproduktion bis zu Bau und Inbetriebnahme) möglich sind. So sind z. B. quartalsweise gestaffelte Vergaben großen jährlichen Auktionen vorzuziehen.**
- **Der administrative Aufwand muss überschaubar bleiben.**

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?

Dies sollte, wie auch bei anderen Technologien, mit den jeweiligen Branchenvertretern beraten und technologiespezifisch definiert werden.

Der VDMA wird sich als Mitglied der Strommarktplattform des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi) an der Entwicklung des Ausschreibungsdesigns im EEG 3.0 beteiligen. Er bietet dem BMWi und allen interessierten Kreisen ausdrücklich einen Dialog an mit dem Ziel den Übergang zu einem ausschreibungsbasierten Ausbau der erneuerbaren Energien erfolgreich zu gestalten und die herstellende Industrie in Deutschland zu erhalten und weiter auszubauen. Dies im Rahmen der politischen Vorgaben aus dem EEG und aus den Europäischen Beihilfe-Leitlinien oder auch zu deren notwendigen Weiterentwicklung.

Frankfurt/ Berlin, den 21. August 2014

Als **Ansprechpartner** stehen Ihnen zur Verfügung:

Gerd Krieger
Stellvertretender
Geschäftsführer

VDMA Power Systems
+49 69-6603-1554
gerd.krieger@vdma.org

Johannes Schiel
Windenergieanlagen

VDMA Power Systems
+49 30-306946-21
johannes.schiel@vdma.org

Matthias Zelinger
Marktdesign &
Thermische Turbinen und Kraftwerke

VDMA Power Systems
+49 69-6603-1748
matthias.zelinger@vdma.org