

22. August 2014

Pilotprojekt zu Ausschreibungen: Der erste Schritt in ein neues Förderregime?

Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbandes

**zu den Eckpunkten für ein Ausschreibungsdesign
für Photovoltaik-Freiflächenanlagen**

Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. – vzbv
Geschäftsbereich Verbraucherpolitik – Team Energie und Mobilität
Markgrafenstr. 66
10969 Berlin
energie@vzbv.de
www.vzbv.de

Allgemeine Anmerkungen

Der Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) begrüßt das Vorhaben der Bundesregierung, das im Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) vorgesehene Pilotprojekt zur Ausschreibung der Förderung von Photovoltaik-Freiflächenanlagen zügig umzusetzen. Die vorliegenden Eckpunkte des Ausschreibungsdesigns bilden hierfür eine gute Grundlage.

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 egalisieren. 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 geplanten Pilotprojektes ausdrücklich unterstützt. Auf Grund der spezifischen Eigenschaften von Photovoltaik-Freiflächenanlagen sind die aus diesem Projekt gewonnenen Erkenntnisse jedoch nur bedingt auf andere Technologien übertragbar. Angesichts der für das Jahr 2017 vorgesehenen Umstellung der gesamten Förderung wäre es daher wünschenswert, wenn auch für Windenergie- und Photovoltaik-Dachanlagen entsprechende Pilotprojekte durchgeführt würden. Ohne vorherige Erprobung wäre die Einführung von Ausschreibungen in diesem Bereich mit hohen Risiken verbunden.

Das im vorliegenden Eckpunktepapier vorgeschlagene Ausschreibungsdesign wird 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. Der Vorschlag, das Ausschreibungsdesign im späteren Verlauf des Pilotprojektes anzupassen, um eine Steuerung der regionalen Verteilung der Anlagen zu erproben, wird unterstützt.

Im Einzelnen gilt:

1. Ausschreibungsgegenstand

Der vorgeschlagene Ausschreibungsgegenstand wird als sinnvoll erachtet. Die Beschränkung auf eine Versteigerung der installierten Leistung hält das System einfach und gewährleistet eine gewisse Vergleichbarkeit zum bestehenden Förderregime.

Die Einführung einer Projekthöchstgrenze wird ebenfalls befürwortet. Bei der Festlegung dieser Grenze gilt es sorgfältig zwischen Kosten- und Umweltinteressen abzuwägen. Eine maximale installierte Leistung von 25 Megawatt scheint ein guter Kompromiss zu sein.

Eine moderate Ausweitung der Flächenkulisse wird begrüßt, um eine ausreichende Verfügbarkeit potentieller Projekte und ein hohes Maß an Wettbewerb zu gewährleisten. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der vorgeschlagenen Anhebung des Ausschreibungsvolumens auf 600 Megawatt. Allerdings sind auch hier entsprechende Umweltbelange zu berücksichtigen. Eine leichte Erweiterung der Seitenrandstreifen könnte ein gangbarer Weg sein.

2. Ausschreibungsvolumen

Das vorgeschlagene Ausschreibungsvolumen in Höhe von 600 Megawatt wird befürwortet. Angesichts der unsicheren Angebotssituation und Realisierungsrate erscheint es sinnvoll, bei der ausgeschriebenen Leistung über das eigentliche Ausbauziel in Höhe von 400 Megawatt hinauszugehen. Allerdings sollte dieser Wert nicht in Stein gemeißelt sein. Falls sich im Laufe des Pilotprojektes herausstellt, dass die anvisierten 400 Megawatt deutlich überschritten werden, sollte das Ausschreibungsvolumen entsprechend abgesenkt werden. 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.

3. Ausschreibungsverfahren

Das vorgeschlagene Ausschreibungsverfahren wird begrüßt. An der statischen „pay-as-bid“-Auktionierung sollte unbedingt festgehalten werden. Dieses Verfahren ist einfach und verständlich und vermeidet sowohl Transaktionskosten als auch – gerade im Vergleich zur „pay-as-cleared“-Bepreisung – unnötige Produzentenrenten.

Der Vorschlag, mindestens drei Ausschreibungsrunden pro Jahr durchzuführen, wird ebenfalls unterstützt.

Angesichts der ex ante unsicheren Wettbewerbssituation sollte ein ambitionierter Höchstpreis eingeführt werden. Dieser kann sich entweder an wissenschaftlich ermittelten Selbstkosten oder an den im EEG für Photovoltaik-Anlagen definierten anzulegenden Werten orientieren.

4. Qualifikationsanforderungen und Pönalen

Die Vorschläge zu Qualifikationsanforderungen und Pönalen erscheinen für die Ausschreibung von Photovoltaik-Freiflächenanlagen angemessen und bilden einen guten Kompromiss zwischen den konkurrierenden Zielen einer hohen Realisierungsrate und möglichst niedrigen Eintrittsbarrieren.

Die vorgeschlagene Wahlmöglichkeit für kleinere Akteure zwischen finanziellen und materiellen Qualifikationsanforderungen wird ausdrücklich unterstützt.

5. Akteursvielfalt

Die vielfältige Eigentümerstruktur im Bereich der erneuerbaren Energien ist einer der Grundpfeiler der hohen gesellschaftlichen Akzeptanz der Energiewende. Bei einer möglichen Umstellung des Fördersystems auf Ausschreibungen muss daher unbedingt vermieden werden, dass zukünftig nur noch bestimmte Akteure Zugang zu einer Förderberechtigung erhalten. Dies könnte die Akzeptanz der Energiewende massiv gefährden.

Gleichwohl teilt der vzbv die Ansicht, dass das eigentlich Ziel nicht darin besteht, eine möglichst hohe Akteursvielfalt zu erreichen, sondern vielmehr in der Aufrechterhaltung der bisherigen Beteiligungsmöglichkeiten liegen muss. Bei der Ausgestaltung des Ausschreibungsdesigns ist daher darauf zu achten, dass die Eintrittsbarrieren möglichst gering gehalten werden. Von einer Mindestquote für Projekte kleinerer Akteure sollte dagegen zunächst abgesehen werden.

Als Ergänzung zu den vorgesehenen Wahlmöglichkeiten bei den Qualifikationsanforderungen sollten die in den Beihilfeleitlinien definierten Bagatellgrenzen in Höhe von 1 bzw. 6 Megawatt in das Ausschreibungsdesign übernommen werden. Projekte mit einer geringeren installierten Leistung wären dann von der Ausschreibung ausgenommen und würden weiterhin über die Einspeisevergütung bzw. die verpflichtende Direktvermarktung gefördert.