

# **Neufassung der Grenzüberschreitende-Erneuerbare-Energien-Verordnung**

## **1. Hintergrund und Einführung**

Im Rahmen der beihilferechtlichen Genehmigung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG 2014 und EEG 2017) hat Deutschland der Europäischen Kommission zugesagt, dass ab 2017 die Ausschreibung in Höhe von fünf Prozent der jährlich neu zu installierenden Erneuerbare-Energien-Leistung geöffnet wird für Anlagen mit einem Standort in anderen EU-Mitgliedstaaten. Dies entspricht ca. 300 MW jährlich.

Auf der Basis dieser Einigung wurde mit dem Kooperationspartner Dänemark eine Pilotöffnung im Rahmen der Pilotausschreibung für PV-Freiflächenanlagen im Jahr 2016 durchgeführt.

Die Pilotöffnung fand dabei als gegenseitig geöffnete Ausschreibung statt, d.h. jeder der Kooperationspartner führte eine Ausschreibung durch, die für Anlagen auf dem Hoheitsgebiet des jeweils anderen Kooperationspartner geöffnet wurde. Deutschland führte eine Ausschreibung für PV-Freiflächenanlagen mit einem Volumen von 50 Megawatt (MW) durch, an der sich neben Anlagen mit Standort in Deutschland auch Anlagen mit Standort in Dänemark beteiligen konnten. Im Gegenzug öffnete Dänemark eine Ausschreibung mit einem Volumen von 20 MW anteilig im Umfang von 2,4 MW für Anlagen mit Standort in Deutschland.

Die Rechtsgrundlage für die Pilotöffnung war die Grenzüberschreitende-Erneuerbare-Energien-Verordnung (GEEV). Diese galt bislang nur für Solaranlagen.

Im Sinne der Einigung mit der Europäischen Kommission soll die GEEV nunmehr auf grenzüberschreitende Ausschreibungen für Windenergieanlagen an Land erweitert werden.

Das für die Pilotöffnung entwickelte Konzept hat sich im Rahmen der Kooperation mit Dänemark bewährt und wird deswegen für die Neufassung der GEEV in weiten Teilen beibehalten (für detaillierte Informationen zum Konzept für die Pilotöffnung siehe das Eckpunktepapier des BMWi vom 04. März 2016, abrufbar unter [https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/M-O/oeffnung-eeg-eu-mitgliedstaaten.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=22](https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/M-O/oeffnung-eeg-eu-mitgliedstaaten.pdf?__blob=publicationFile&v=22)).

Wesentliche Neuerungen im Vergleich zum Konzept für die Pilotöffnung sind zum einen die Erweiterung des Anwendungsbereichs der Verordnung auf Windenergieanlagen an Land. Zum anderen wird ein zusätzliches Modell zur Ausgestaltung der gleitenden Marktprämie bei grenzüberschreitenden Ausschreibungen ergänzt (siehe hierzu Punkt 5. und 6.).

## **2. Ziele der anteiligen Öffnung**

Ziel der grenzüberschreitenden Ausschreibungen ist eine stärkere regionale Zusammenarbeit insbesondere mit den sog. „Stromnachbarn“. Die Kooperation soll eine positive Signalwirkung entwickeln, um die deutsche Energiewende auch europäisch zu verankern. Soweit dies im Rahmen der physischen Restriktionen des grenzüberschreitenden Stromflusses möglich ist, sollen Synergien der regionalen Zusammenarbeit erschlossen und auch günstige Standortbedingungen zum beiderseitigen Vorteil genutzt werden. Nicht zuletzt soll die anteilige Öffnung die Europarechtskonformität des Erneuerbare-Energien-Gesetz sicherstellen.

### **3. Voraussetzungen der anteiligen Öffnung**

Die Öffnung ist nach § 5 Absatz 3 EEG 2017 an drei Voraussetzungen geknüpft, die sich bereits im Rahmen der Pilotphase bewährt haben und deswegen unverändert beibehalten werden:

- das Vorliegen einer völkerrechtlichen Vereinbarung,
- die Wahrung des Gegenseitigkeitsprinzips und
- der physikalische Import.

#### **a. Vorliegen einer völkerrechtlichen Vereinbarung**

Eine Beteiligung von Anlagen aus einem Land ist somit nur möglich, wenn die Regierungen der beiden Länder sich in einer völkerrechtlichen Vereinbarung vorab auf die Bedingungen der grenzüberschreitenden Ausschreibung der Förderung geeinigt haben. Dies ist wichtig, um die zahlreichen Auswirkungen der grenzüberschreitenden Förderung übereinstimmend so zu regeln, dass es für die beteiligten Staaten zu vorhersehbaren Ergebnissen und einer fairen Nutzen-Lastenverteilung kommt.

Die Regelungen und der Ablauf der grenzüberschreitenden Ausschreibung basieren auf denen der nationalen Ausschreibungen für Windenergieanlagen an Land und Solaranlagen und entsprechen diesen weitgehend. Wie schon bisher eröffnet die Verordnung an mehreren Stellen die Möglichkeit, von den nationalen Regelungen abzuweichen, wenn dies in der völkerrechtlichen Vereinbarung mit dem Kooperationsstaat festgelegt wird. Hierdurch wird die notwendige Flexibilität geschaffen, um angemessen auf die Kooperationspartner eingehen zu können.

Die völkerrechtlichen Vereinbarungen werden veröffentlicht. Zudem werden alle in der völkerrechtlichen Vereinbarung getroffenen Regelungen, die von dem in der Verordnung vorgesehenen Regelfall abweichen, im Rahmen der öffentlichen Bekanntmachung der Ausschreibung von der Bundesnetzagentur vor der Ausschreibung auf der Internetseite der Bundesnetzagentur bekannt gemacht.

#### **b. Gegenseitigkeitsprinzip**

Das Gegenseitigkeitsprinzip bedeutet, dass die Öffnung des deutschen Fördersystems für Anlagen aus anderen Ländern nur dann erfolgen kann, wenn der andere Mitgliedstaat sein Fördersystem ebenfalls für Anlagen in Deutschland öffnet. Dies ist wichtig für die öffentliche Akzeptanz der Öffnung und den Charakter der Kooperation zum beiderseitigen Vorteil.

Grundsätzlich kann das Kriterium der Gegenseitigkeit auf zwei Arten erfüllt werden:

##### **aa) gegenseitig geöffnete Ausschreibungen**

Diese Variante wurde im Rahmen der Pilotkooperation mit Dänemark gewählt: Zwei Mitgliedstaaten öffnen jeweils ihre Ausschreibungen zu einem bestimmten, vergleichbaren Umfang für Anlagen, die auf dem Territorium des jeweils anderen Mitgliedstaats stehen. Wenn also Deutschland Ausschreibungen durchführt, an denen auch Anlagen aus einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union teilnehmen dürfen, muss der jeweilige andere Staat auch deutschen Anlagen Zugang zu seinem Fördersystem gewähren. In welchem Land die Anlagen tatsächlich stehen, ist das Ergebnis der jeweiligen Ausschreibung. Jeder Kooperationsstaat finanziert mit seinem Fördersystem diejenigen Anlagen, die in seiner Ausschreibung einen Zuschlag erhalten haben, unabhängig davon, in welchem Hoheitsgebiet diese Anlagen stehen.

## **bb) gemeinsame Ausschreibungen**

Bei einer gemeinsamen Ausschreibung führen die beteiligten Staaten gemeinsam das Ausschreibungsverfahren durch. Nach dem Abschluss des Zuschlagsverfahrens werden die Anlagen dem Fördersystem desjenigen Staates zugeordnet, von dem sie ihre Zahlungen erhalten sollen. Hierfür werden die bezuschlagten Anlagen anlagenscharf einem Land und dessen Fördersystem zugeordnet. Die Zahlungen erfolgen dann durch dessen nationales Fördersystem. Die Zahlungsabwicklung erfolgt dann durch das jeweilige Fördersystem. Durch die gemeinsame Ausschreibung kennen die Bieter die genauen Ausschreibungs- und Förderbedingungen; sie erfahren lediglich erst später, welchem Fördersystem sie zum Zwecke der Zahlungsabwicklung zugeordnet werden. Der Vorteil dieses Konzepts der „anlagenscharfen Zuteilung“ der Anlagen zu den bestehenden Fördersystemen ist, dass dadurch eine gemeinsame Ausschreibung ermöglicht wird, ohne ein gemeinsames Finanzierungssystem errichten zu müssen.

## **4. Ausschreibungsdesign und Standortbedingungen**

Die Unterscheidung zwischen Ausschreibungsdesign und Standortbedingungen war bereits Teil des Konzepts zur Pilotöffnung.

Unter Ausschreibungsbedingungen sind die Grundregelungen der Förderung, die Teilnahmevoraussetzungen, das Zuschlagsverfahren, die maximale Gebotshöhe, die Losgröße usw. zu verstehen. Diese müssen im Rahmen einer Ausschreibung für alle Teilnehmer gleich geregelt sein.

Bei gegenseitig geöffneten Ausschreibungen einigen sich die Kooperationsländer auf die grundlegenden Eckpunkte der Zusammenarbeit, aber im Wesentlichen legt jeder Kooperationsstaat das Ausschreibungsdesign für seine Ausschreibung eigenständig fest. Bei einer gemeinsamen Ausschreibung müssen sich die Kooperationsstaaten vorab auf ein einheitliches Ausschreibungsdesign einigen. Demgegenüber sind die standortbezogenen Regelungen solche, die den Schwerpunkt im lokalen Standortbezug haben wie z.B. Genehmigungsrecht, Flächenkulisse, Netzanschlussbedingungen, Steuerrecht etc.

Grundsätzlich ist auch bei den standortbezogenen Bedingungen eine möglichst einheitliche Herangehensweise der Kooperationspartner wünschenswert. Allerdings lassen sich nicht alle standortbezogenen Bedingungen kurz- bis mittelfristig vereinheitlichen.

Die GEEV besteht deshalb auf dem Grundprinzip, dass die standortbezogenen Bedingungen grundsätzlich durch denjenigen Kooperationsstaat festgelegt werden, auf dessen Hoheitsgebiet die Anlage errichtet werden soll.

Dieses Prinzip hat sich im Rahmen der Kooperation mit Dänemark bewährt. Deutlich wurde dies vor allem in Bezug auf die Flächenkulisse für PV-Freiflächenanlagen. Während hier in Deutschland vergleichsweise starke Beschränkungen bestehen, die die Umwandlung von Ackerland verhindern sollen, gibt es in Dänemark keine vergleichbaren Anforderungen. Aus deutscher Sicht wäre es wünschenswert gewesen, dass in der deutschen Ausschreibung die Flächenkulissenbeschränkung auch für die Anlagen in Dänemark gilt, um für möglichst gleiche Wettbewerbsbedingungen zu sorgen. Umgekehrt wollte die dänische Seite, dass in der dänischen Ausschreibung aus dem gleichen Grund keine Flächenkulissenbeschränkungen gelten, auch nicht für die Anlagen in Deutschland. Eine Einigung in diesem Punkt unter Abwägung der Interessen der Umweltbelange und der

Wettbewerbsgleichheit war nur möglich, indem diese Regelung als Standortbedingung behandelt wurde, die sich je nach Standort der Anlage nach den deutschen oder den dänischen Regeln richtet.

Es bleibt festzuhalten, dass es im Fall grenzüberschreitender Ausschreibungen zu einem Wettbewerb der Standortbedingungen kommt. Dazu gehören neben geographischen Faktoren wie unterschiedlich hoher Sonneneinstrahlung und Windgüte oder Kosten für Flächen auch rechtliche Faktoren wie unterschiedliche Flächenkulissen, Steuerbedingungen und Genehmigungsverfahren.

Dieser Wettbewerb der Standortbedingungen ist kein auf grenzüberschreitende Ausschreibungen begrenztes Phänomen, sondern besteht auch innerhalb Deutschlands. Die Unterschiede der Standortbedingungen sind bei grenzüberschreitenden Ausschreibungen jedoch potentiell größer.

Vor diesem Hintergrund ist hervorzuheben, dass grenzüberschreitende Ausschreibungen im EEG bewusst auf ein angemessenes Gesamtvolumen begrenzt sind. Innerhalb dieses begrenzten Rahmens ist dann aber auch ein Standortwettbewerb möglich, der auch eine sinnvolle Ergänzung zu der nationalen Ausschreibungen darstellen kann. Es ist im Einzelfall abzuwägen, ob dieser Standortwettbewerb zu einer Wettbewerbsverzerrung führt.

### **c. Physikalischer Import**

Hintergrund dieser Bedingung ist, dass die im Ausland geförderten Anlagen einen vergleichbaren Effekt zum realen Umbau der Energieversorgung in Deutschland haben müssen wie im Inland geförderte Anlagen. Eine konkrete Zuordnung des grenzüberschreitenden Stromflusses des „einzelnen Elektrons“ aus einer bestimmten Anlage ist wegen der Eigenschaften von Stromflüssen in einem europäisch vernetzten System grundsätzlich nicht möglich, abgesehen von Direktleitungen. Darüber hinaus soll es nicht zu einer Verzerrung der realen Stromflüsse kommen. Beispielsweise sollen keine Interkonnektoren-Kapazitäten reserviert werden.

Der Nachweis des „physischen Imports“ wird daher „pauschal“ erfolgen müssen und nicht anhand des einzelnen konkreten Stromflusses. Im Regelfall wird dieser Nachweis darauf hinauslaufen, dass es unter Berücksichtigung der Übertragungskapazität und der Tatsache, dass diese nicht zu jedem Zeitpunkt und in vollem Umfang für Strom aus erneuerbaren Energien genutzt werden kann, auf einen mit Anlagen in Deutschland vergleichbaren realen Strommarkteffekt ankommt. Details werden im Einzelfall in völkerrechtlichen Vereinbarungen mit den Partnerstaaten festgelegt.

## **5. Erweiterung der grenzüberschreitenden Ausschreibungen auf Windenergieanlagen an Land**

Die Verordnung geht bei der Erweiterung auf Windenergieanlagen an Land grundsätzlich vom System der nationalen Ausschreibungen für Windenergieanlagen an Land nach dem EEG 2017 aus, sieht jedoch an mehreren Stellen die Möglichkeit vor, in der völkerrechtlichen Vereinbarung von diesen Vorschriften abzuweichen.

So kann insbesondere nicht sicher davon ausgegangen werden, dass potentielle Partnerländer einer Anwendung des deutschen Referenzertragsmodells oder der Sondervorschriften für Bürgerenergiegesellschaften zustimmen. Viele potentielle Partnerländer sehen in dieser Hinsicht keine oder abweichende Modelle vor. Deswegen kann im Rahmen der völkerrechtlichen Vereinbarung festgelegt werden, dass auch andere oder keine Instrumente zur regionalen Steuerung und Berücksichtigung von Bürgerenergiegesellschaften angewandt werden können.

## 6. Berechnung der gleitenden Marktprämie

Im Rahmen der Pilotkooperation mit Dänemark hat sich gezeigt, dass die Berechnung der gleitenden Marktprämie bei grenzüberschreitenden Ausschreibungen neue Herausforderungen aufwirft. Anders als bei nationalen Ausschreibungen besteht bei grenzüberschreitenden Ausschreibungen die Möglichkeit, dass sich die Preise in den Strompreiszonen unterschiedlich entwickeln, dh. unterschiedlich stark steigen bzw. sinken. Dieses „Abweichungsrisiko“ muss letztlich angemessen verteilt werden. Es kann entweder vom Stromverbraucher über die EEG-Umlage abgedeckt werden oder wird allein vom Investor getragen, der dann das Prognoserisiko der unterschiedlichen Strompreisentwicklung in zwei Ländern trägt.

Entscheidend hierfür ist, welchen Marktwert man zur Berechnung der gleitenden Marktprämie zugrunde legt.

Im Fall der Kooperation mit Dänemark wurde die Berechnung der gleitenden Marktprämie in der deutschen Ausschreibung der **Marktwert des jeweiligen Standortes** zugrunde gelegt. Dadurch wurde das Risiko der Strompreisabweichung zwischen den Strompreiszonen durch das EEG ausgeglichen.

Diese Lösung ist aber nicht in jedem Fall anwendbar und nicht beliebig skalierbar. Zudem ist diese Variante im Rahmen einer gemeinsamen Ausschreibung schwieriger umsetzbar, da sich die Kooperationspartner hier auf eine Methode einigen müssen und die Strompreisunterschiede zwischen den beiden Ländern unterschiedliche Interessen mit sich bringen können.

Deswegen sieht die Verordnung als weitere Option die Berechnung auf Grundlage des **Durchschnitts der Marktwerte** der Kooperationsstaaten vor.

Hier wird die gleitende Marktprämie für Anlagen in allen beteiligten Kooperationsstaaten gleichermaßen berechnet, nämlich auf Basis des durchschnittlichen Marktwerts der Kooperationsstaaten. Hierzu wird das arithmetische Mittel der technologiespezifischen Marktwerte der Kooperationsstaaten gebildet. Die gleitende Marktprämie berechnet sich für alle Anlagen aus der Differenz des bezuschlagten anzulegenden Werts und diesem durchschnittlichen Marktwert.

Vorteil dieser Methode ist, dass Strompreisabweichungen gemittelt und damit teilweise durch die Fördersysteme abgedeckt werden. Gegen die fundamentalen Veränderungen der Marktwerte, beispielsweise aufgrund steigender Preise für Rohstoffe oder CO<sub>2</sub>-Zertifikate, bleiben die Investoren weiterhin wie in der gleitenden Marktprämie innerhalb von Deutschland abgesichert. Das neue Stromabweichungsrisiko zwischen zwei Preiszonen wird demgegenüber nicht voll, sondern teilweise abgesichert.

Es verbleibt damit ein gewisser, angemessener Anreiz für den Investor, an Standorten mit langfristig höheren Marktwerten zu investieren. Diese Methode stellt also einen Mittelweg zwischen Risikoabfederung und angemessener Kostenverteilung zwischen den Partnerländern da und könnte es dadurch erleichtern, Kooperationspartner mit höheren Marktpreisen als in Deutschland zu gewinnen.

Die Methode ist auch leichter umsetzbar im Rahmen einer gemeinsamen Ausschreibung.

Welche der beiden Optionen gewählt wird, soll im Einzelfall und abhängig vom jeweiligen Kooperationspartner entschieden werden.