



Bayer. Staatsministerium für Wirtschaft und Medien, Energie und Technologie
80525 München

Per E-Mail

Bundesministerium für
Wirtschaft und Energie

ausschreibung-eeg@bmwi.bund.de

Name
Dr. Waxenberger
Telefon
089 2162--2281
Telefax
089 2162-2760
E-Mail
poststelle@
stmwi.bayern.de

Ihr Zeichen
Ihre Nachricht vom
31.07.2015

Bitte bei Antwort angeben
Unser Zeichen, Unsere Nachricht vom

München,
30.09.2015

Öffentliche Konsultation

Eckpunktepapier für Ausschreibungen für die Förderung von Erneuerbaren-Energien-Anlagen

Sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für die Übersendung des Eckpunktepapiers für Ausschreibungen für die Förderung von Erneuerbaren-Energien-Anlagen. Die von Ihnen eröffnete Gelegenheit zur Stellungnahme nimmt Bayern gerne wahr.

1. Allgemein

Die Bayerische Staatsregierung begrüßt das mit der Absicht reformierte Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) ausdrücklich, die mit dem EEG 2012 begonnene Marktintegration erneuerbaren Energien weiter voranzutreiben und die Kosteneffizienz stärker als bisher in den Mittelpunkt des EEG zu rücken. Mit der Festschreibung des Systemwechsels hin zum Ausschreibungsmodell ist hierzu eine entscheidende Grundlage gelegt.

Postanschrift
80525 München
Hausadresse:
Prinzregentenstr. 28, 80538 München

Telefon Vermittlung
089 2162-0
Telefax
089 2162-2760

E-Mail
poststelle@stmwi.bayern.de
Internet
www.stmwi.bayern.de

Öffentliche Verkehrsmittel
U4, U5 (Lehel)
18, 100 (Nationalmuseum/
Haus der Kunst)

Die Umstellung der Förderung der erneuerbaren Energien von einer administrativ festgelegten Vergütung auf ein wettbewerbliches Verfahren bedeutet einen ersten Schritt, um die Markt- und Systemintegration der erneuerbaren Energien in die Energieversorgung zu erreichen. Um die Kosten des Fördersystems möglichst gering zu halten muss ausreichend Wettbewerb um die Förderung bestehen. Das neue wettbewerbliche System muss gewährleisten, dass die Vergütung der erneuerbaren Energien zu Marktpreisen erfolgt und insbesondere eine Überförderung ausgeschlossen ist. Gleichzeitig muss eine hohe Realisierungsrate erreicht werden, damit der Ausbau der Erneuerbaren auch nach dem Systemwechsel planungsgemäß voranschreitet. Zusätzlich ist die Akteursvielfalt zu wahren, um den Wettbewerb zu erhöhen und den positiven Einfluss zu nutzen, den Bürgerenergieprojekte und lokal verankerte Projektentwickler auf die Akzeptanz der Energiewende haben.

Die hierfür von Ihnen zur Konsultation gestellten Eckpunkte stellen im Grundsatz eine solide Basis für die geplante Systemumstellung dar, wobei nach Ansicht der Bayerischen Staatsregierung Änderungen für die zukünftigen Ausschreibungsdesigns vorgenommen werden müssen. Dies betrifft grundsätzliche Fragen wie den Erhalt der Akteursvielfalt durch die Beteiligung von Bürgerenergieanlagen, die Einführung einer regionalen Quote und den Erhalt des wettbewerblichen Charakters der Ausschreibungen durch eine möglichst umfassende Einbeziehung aller erneuerbarer Energien und angemessene Bagatellgrenzen. Bei den einzelnen erneuerbaren Energien ist insbesondere zu beachten, dass bei Windkraft ein fairer Wettbewerb ermöglicht werden muss, der den unkontrollierten Ausbau in Norddeutschland beendet, dass bei Photovoltaik der geplante Förderausschluss von Eigenverbrauch für Dachanlagen gestrichen wird, dass Bioenergieanlagen mit einem Konzept für Neu- und Bestandsanlagen aber auch die große Wasserkraft wieder eine wirtschaftliche Perspektive erhalten.

Konkret bittet die Bayerische Staatsregierung nachfolgende Erwägungen bei der Schaffung der Rechtsverordnung zu berücksichtigen:

2. Möglichst umfassende Ausschreibungen

Die Ermittlung der Förderhöhe für erneuerbare Energien im Rahmen von Ausschreibungen wird den weiteren Ausbau über die Mengenkongingente in den einzelnen Ausschreibungsrunden gezielt steuern und damit dafür sorgen, dass der jährliche Ausbaupfad bei den einzelnen erneuerbaren Energien eingehalten wird.

Die vorliegenden Eckpunkte lassen aus Sicht der Bayerischen Staatsregierung befürchten, dass die Ausschreibungen vor allem auf Bereiche beschränkt werden, in denen derzeit große Nachfrage besteht und viel Wettbewerb herrscht. Dies wird zwar grundsätzlich begrüßt, da Ausschreibungen hier zu mehr Kosteneffizienz führen werden und drohende Überförderungen ausschließen. Um allerdings auch gegenüber den Anlagenbetreibern erneuerbarer Energien glaubwürdig zu bleiben, dürfen Ausschreibungen nicht ausschließlich als Instrument zur Kostenreduzierung gesehen werden. Ein wettbewerbliches Verfahren dient vor allem dazu, marktangemessene Vergütungen zur Erreichung der gesetzlichen Ausbauziele festzulegen.

So bieten Ausschreibungen auch eine Chance, über Marktpreise dem Ausbau der erneuerbaren Energien wieder neue Dynamik zu verleihen. Insbesondere bei der Bioenergie ist festzustellen, dass mit den im EEG 2014 festgelegten Vergütungssätzen der gesetzliche Ausbaupfad von ohnehin nur 100 MW nicht erreicht werden wird. Das gilt – allerdings auch wegen der beschränkten technischen Potentiale – bei der Wasserkraft. Schließlich lässt auch bei der Photovoltaik die Dynamik der vergangenen Jahre gerade im Bereich von Dachanlagen mit einer installierten Leistung zwischen 100 und 1.000 kW deutlich nach. Ganze Bereiche aus der Ausschreibung herauszunehmen, weil hier kein weiterer Zubau erwartet wird, lässt befürchten, dass man sich mit einer Abschwächung bzw. Stagnation in diesen Bereichen (Bioenergie, Wasserkraft, Photovoltaik) abfindet. Um die Ausbauziele des EEG 2014 zu erreichen, müssen die Chancen von Ausschreibungen möglichst in allen Bereichen genutzt werden. Bayern tritt daher dafür ein – von der Geothermie abgesehen – keine erneuerbaren Energien grundsätz-

lich von den Ausschreibungen auszuschließen, um gerade auch bei der Bioenergie und Wasserkraft eine im Wettbewerb ermittelte auskömmliche Vergütung zu ermöglichen und den Zubau nicht stagnieren zu lassen.

3. Bagatellgrenzen

Bagatellgrenzen sollen gewährleisten, dass Akteure, denen aufgrund ihrer Größe eine Beteiligung an einem Ausschreibungsverfahren nicht zugemutet werden kann, von der Verpflichtung befreit werden und stattdessen am bisherigen, administrativ festgelegten EEG-System weiter teilhaben können. Aufgrund der geringen Größe, der fehlenden Möglichkeit, das durch das Zuschlagrisiko entstehende Kostenrisiko durch andere Projekte im Portfolio auffangen zu können, sowie Informations- und Professionalisierungsdefiziten wird vermutet, dass sie durch den bürokratischen Aufwand einer Ausschreibung abgeschreckt werden könnten, sich zu beteiligen.

Zu großzügig festgelegte Bagatellgrenzen können allerdings dazu führen, dass der mit der EEG-Reform verfolgte wettbewerbliche Charakter verloren geht oder ganze Bereiche komplett ausgenommen werden. Das erklärte Ziel, mehr Wettbewerb und Effizienz bei der Förderung der erneuerbaren Energien zu erreichen, könnte damit über die Bagatellgrenzen wieder ausgehebelt werden. Vor allem schließt man Betreiber unterhalb dieser Grenzen von der Chance aus, gegebenenfalls auch höhere Marktpreise zu erreichen.

Die Bayerische Staatsregierung bittet daher, dass angemessene Bagatellgrenzen festgelegt werden müssen, die einerseits dem Schutzinteresse kleiner Betreiber gerecht werden, aber diesen dennoch im Sinne eines Günstigkeitsprinzips (z.B. ab einer Größe von 100 kW) die Möglichkeit offen lassen, sich freiwillig an den Ausschreibungen zu beteiligen, um eine auskömmliche Vergütung erzielen zu können.

4. Gleichmäßiger Ausbau durch regionale Quote

Das neue Ausschreibungsdesign für Erneuerbare-Anlagen muss zu einem regional gleichverteilten Ausbau erneuerbarer Energie führen. Standorte im

Süden dürfen nicht das Nachsehen haben. Die Ergebnisse der ersten Ausschreibungsrunden von PV-Freiflächenanlagen zeigen, dass auch hier der Zubau immer mehr in Nordostdeutschland erfolgt. Die Dezentralität der Energiewende, die Verbreitung von Speichern und die Systemverträglichkeit der Erneuerbaren sind für das Gelingen der Energiewende unerlässlich. Ein unkontrollierter Ausbau ausschließlich nach dem Preis führt zu einer Konzentration der Erzeugung fern der süddeutschen Lastzentren, erhöht den Übertragungsnetzbedarf zusätzlich und stellt nicht zuletzt die Akzeptanz der gesamten Energiewende durch die Bürgerinnen und Bürger in Frage. Es braucht daher ein Ausschreibungsdesign, das den Ausbau auch regional steuert, aber auch den wirtschaftlichen Einsatz von Stromspeichern anregt. Sonst wird das Gelingen der Energiewende insgesamt gefährdet.

Gutachten belegen, dass nur eine regionale Quote beim Ausbau der erneuerbaren Energien einen koordinierten, an bestehender Netzinfrastruktur orientierten Umbau gewährleistet. Bayern fordert hier die Entwicklung eines geeigneten Mechanismus. Der Zuschnitt einer solchen regionalen Quote sollte sich nach Dafürhalten der Bayerischen Staatsregierung an bestehenden Netzengpässen orientieren und dabei die Länder, die südlich des Netzengpasses liegen, in einer Südschiene (Bayern, Baden-Württemberg, Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland), die anderen in einer Nordschiene zusammenzufassen. Im Sinne eines effizienten Ausbaus der erneuerbaren Energien und zur Gewährleistung von ausreichend Flexibilität und Wettbewerb bei den Ausschreibungen sollte diese regionale Quote als Gesamtquote über alle erneuerbaren Energien hinweg ausgestaltet sein. Bei der Höhe der Quote wären Annahmen der Bundesnetzagentur im Szenarioahmen für den Netzentwicklungsplan 2025 zugrunde zu legen, d.h. knapp 30% des gesamten Zubaus müssten künftig in den Ländern der Südschiene erfolgen.

5. Wahrung der Akteursvielfalt

Die besondere Akteursvielfalt beim Ausbau der erneuerbaren Energien, die durch ihren regionalen Bezug zur besonderen Akzeptanz vor Ort beiträgt,

muss bewahrt und weiter gestärkt werden. Beim weiteren Ausbau der Erneuerbaren ist daher darauf zu achten, dass trotz der Heranführung der erneuerbaren Energien an den Markt Bürgerenergieanlagen nicht verdrängt werden. Hauptthemnis für Bürgerenergieprojekte und kleine Anbieter in Ausschreibungsverfahren ist neben dem bürokratischen Aufwand vor allem das Risiko, erst gar nicht zum Zug zu kommen (sog. Zuschlagsrisiko). Die Bieter werden abgeschreckt, da sie im Nichterfolgsfall auf den Planungskosten sitzen bleiben. Für Bürgerenergieanlagen, also kleine Projektträger, die das KMU-Kriterium erfüllen, könnte ein garantierter Zuschlag geeignet und angemessen sein, die aus dem Zuschlagsrisiko resultierenden Hemmnisse zu senken. Dieser Eingriff in den Wettbewerb ist im Hinblick auf die damit verbundene Steigerung der Akzeptanz vor Ort gerechtfertigt und wird insbesondere von den Genossenschaftsverbänden unterstützt. Es wäre ferner darüber hinaus zu überlegen, ob eine entsprechende Privilegierung eine besondere regionale Verwurzelung der Betreiber voraussetzen sollte. Dies müsste EU-rechtskonform ausgestaltet werden.

6. Ausschreibungsverfahren im Einzelnen

a) Windkraft an Land

Im Hinblick auf eine effiziente, volkswirtschaftliche Allokation ist das Uniform-Pricing-Auktionsmodell (entscheidend für die Ermittlung des Zuschlagswerts sämtlicher Gebote ist hierbei der Gebotswert des höchsten in diesem Gebotstermin bezuschlagten Gebots) anzuwenden und nicht das Pay-as-Bid-Verfahren (jeder bekommt als Zuschlag die Höhe des von ihm abgegeben Gebots). Dieses Modell schafft für besonders effektive Anlagen einen Anreiz, den Differenzbetrag zwischen dem Gebotswert und dem anzulegenden Wert als Belohnung zu erhalten. Das Pay-as-bid-Verfahren bietet keinen starken Anreiz, möglichst günstig anzubieten, sondern führt dazu, dass man sich aus taktischen Gründen mit seinem Angebot an dem zu erwartenden Höchstzuschlag orientiert. Das Uniform-Pricing-Modell schließt solche taktischen Erwägungen aus. Die ersten Ergebnisse aus dem Pilotverfahren PV-Freiflächenanlagen haben dies bestätigt. Bei der ersten Ausschreibungsrunde (Pay-as-bid) lag der bezuschlagte Preis noch

bei durchschnittlich 9,17 ct/kWh. Ein Preiseffekt war nicht festzustellen. In der zweiten Runde (Uniform-Pricing) lag der bezuschlagte Preis bei 8,49 ct/kWh und damit deutlich unter der bis zum 1. September 2015 geltenden Förderhöhe von 8,93 ct/kWh. Gerade bei Windkraftausschreibungen, bei denen besonders viel Wettbewerb zu erwarten ist, sollte daher das Uniform-Pricing-Modell zur Anwendung kommen.

b) Photovoltaik

Eigenverbrauch ist bei PV-Dachanlagen, für eine wirtschaftliche Betriebsweise unerlässlich. Der Eigenverbrauch wird seit der EEG-Reform 2014 teilweise mit EEG-Umlage belastet, um einerseits die Basis für das EEG-Umlagesystem zu erweitern und andererseits diese für Dachanlagen notwendige Möglichkeit des optimierten Betriebs nicht vollkommen auszuschließen. Davon abweichend ist in Ihren Eckpunkten vorgesehen, dass solche Eigenverbrauchs-Anlagen aus der Ausschreibung grundsätzlich ausgeschlossen werden sollen. Unter dieser Voraussetzung können und werden sich Dachanlagen an Ausschreibungen nicht beteiligen. Ihre Argumentation, dass es ansonsten keinen fairen Wettbewerb gebe werde, könnte aber genauso gegen eine einheitliche Vergütung ins Feld geführt werden, wie sie im EEG 2014 aber gerade vorgesehen ist. Bayern tritt daher dafür ein, dass Eigenverbrauchsanlagen in Ausschreibungen genauso behandelt werden müssen wie nach dem EEG 2014.

95 % aller Dachanlagen liegt unter der Grenze von 1 MW. Mit einer solchen Bagatellgrenze würden Dachanlagen nahezu vollständig aus der Ausschreibung herausgenommen. Energiewirtschaftlich sinnvoll, auch um den wettbewerblichen Charakter in diesem Bereich zu erhalten, ist es, möglichst niedrige Bagatellgrenzen (100 kW) vorzusehen. Andererseits müssen die Befürchtungen der Solarbranche ernst genommen werden, die das Ausschöpfen der EU-rechtlichen Ausschreibungsgrenzen fordert. Als Kompromiss, um bei größeren Dachanlagen wieder mehr Dynamik im Zubau zu erreichen, sollte die Bagatellgrenze bei 1 MW angesetzt werden, wenn sie aber mit der Option für kleine Anlage verbunden wird, sich ab 100 kW freiwillig an den Ausschreibungen beteiligen zu können.

c) Biomasse

Die aktuellen Vergütungssätze im EEG 2014 sind so niedrig bemessen, dass es nach Einschätzung in den Marktanalysen keinen nennenswerten Ausbau mehr geben wird. 2015 wird der Zubau in Deutschland vermutlich unter 30 MW und damit deutlich unter dem Ausbaukorridor des EEG 2014 (vgl. § 3 Nr. 4 EEG) von 100 MW installierte Leistung pro Jahr liegen. Dieser Ausbaupfad wird aus jetziger Sicht dauerhaft nicht erreicht werden können. Ausschreibungen bieten daher eine Chance auf eine auskömmliche Vergütung, für die die Branche auch bereit ist, den mit einer Ausschreibung verbundenen bürokratischen Aufwand in Kauf zu nehmen.

Wichtig ist es aber auch neben der Sicherung des Ausbaupfades den von Stilllegung bedrohten Bestandsanlagen, die ab 2020 in steigendem Umfang aus der EEG-Förderung fallen werden, eine wirtschaftliche Perspektive aufzuzeigen. Aufgrund der hohen Betriebskosten wären Bestandsanlagen ohne eine Förderung nicht mehr wirtschaftlich zu betreiben. Die künftigen Ausbauziele von Biomasse würden nicht nur verfehlt, deren Anteil würde ab 2020 sogar schrittweise zurückgehen. Ziel eines Ausschreibungsdesigns für die Biomasse müsste es daher sein, nicht nur Neuanlagen zu berücksichtigen, sondern auch für Bestandsanlagen eine Anschlussförderung zu ermöglichen.

Wirtschaftliche Perspektiven für Neu- und Bestandsanlagen müssten vor allem zeitnah aufgezeigt werden. Da bei vielen Anlagen schon vor Auslaufen der regulären EEG-Förderung sinnvolle oder notwendige Nachrüstungen erforderlich sind, stehen viele Betreiber schon jetzt vor der Entscheidung, ob sich diese Investitionen noch lohnen. Ein Signal, dass es auch nach Auslaufen der 20-jährigen Förderung wirtschaftlich ist, diese Anlagen zu betreiben, wäre daher möglichst bald zu geben. Ansonsten würden die ersten Anlagen bereits vor 2020 vom Netz gehen.

Die von Ihnen geplante Anschlussförderung in den nächsten Monaten erst prüfen zu wollen, gefährdet die für die Betreiber dringend erforderliche zeit-

nahe Investitionssicherheit. Die angedachte Verordnungsermächtigung wird daher ausdrücklich abgelehnt.

Die Bayerische Staatsregierung tritt daher dafür ein, möglichst im laufenden Verfahren zum Ausschreibungsdesign Bioenergieanlagen (Bestands- und Neuanlagen) unmittelbar im EEG zu berücksichtigen. Die Ausnahme einer Anschlussförderung für Bioenergieanlagen ist bereits im EU-Beihilferecht angelegt und durch die hohe Funktionalität (z.B. flexible Betriebsweise, Speicher-möglichkeit, Wärme) von Bioenergieanlagen im Rahmen der Energiewende gerechtfertigt.

Um Ihnen ein mögliches Ausschreibungsdesign vorschlagen zu können, haben auf Initiative Bayerns im Juli und August 2015 Arbeitstreffen der Länder in München und Trier stattgefunden. Diskussionsgrundlage war dabei ein Ausschreibungsmodell für Biomasseanlagen, das die genannten Kriterien der zeitnahen Ausschreibung auch mit Bestandsanlagen erfüllt. Die unter den Ländern Bayern und Rheinland-Pfalz abgestimmten Eckpunkte im Einzelnen dürfen wir Ihnen in der Anlage beifügen.

d) Wasser

Die Besonderheiten der Wasserkraft (Potenzial, Zubau, Akteursvielfalt und Wettbewerb gering, lange Planungs- und Genehmigungszeiträume) gegenüber anderen Technologien sind bei einem Ausschreibungsdesign maßgeblich zu beachten. Die besondere energiepolitische Bedeutung der Wasserkraft (Einsatz zur Deckung der Grundlast, Sicherung einer zuverlässigen und gleichmäßigen Versorgung) rechtfertigt es, dass sich unter Umständen Marktpreise einstellen, die über dem Niveau der im EEG festgelegten EEG-Vergütung liegen. Während Betreiber kleiner Wasserkraftanlagen die Ausschreibungen u.a. aufgrund des hohen bürokratischen Aufwandes ablehnen, sehen Betreiber großer Anlagen die Ausschreibung als Chance eine bessere und ausreichende Vergütung als nach dem derzeitigen EEG 2014 zu erlangen.

Die Wasserkraft darf daher nicht grundsätzlich aus den Ausschreibungen ausgenommen werden. Um einen Kompromiss zwischen den Interessen

der Betreiber großer und kleiner Anlagen zu schaffen, fordert Bayern, dass Ausschreibungen auch bei der Wasserkraft ab 1 MW durchgeführt werden.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Thorsten Schmiege
Ministerialrat

Eckpunkte für ein Ausschreibungsdesign Biomasse:

(1) Die Ausschreibungsmenge soll in einer gemeinsamen Ausschreibung für Neu- und Bestandsanlagen einen jährlichen Nettozubau von 100 MW installierter Leistung ermöglichen. Für Bestandsanlagen erfolgt ein pauschaler Investitionskostenabschlag. Maßgeblich für die Berechnung des Nettozubaus ist die neu installierte Biomasseleistung, zuzüglich der abgebauten Leistung bestehender Anlagen und abzüglich dem Zubau von Güllekleinanlagen und Abfallanlagen aus dem Vorjahr; Erweiterungen bestehender Anlagen sind nicht mitzurechnen.

(2) Auszuschreibende Größe ist der anzulegende Wert als Bemessungsleistung bzw. Arbeit.

(3) Eine verpflichtende Ausschreibung soll ab 150 kW Bemessungsleistung vorgegeben werden (Bagatellgrenze).

Biomasseanlagen unter 150 kW erhalten entweder als anzulegenden Wert den Wert des Höchstgebots der höheren Vergütungsklasse oder für diese Anlagen gelten die Vergütungshöhen des EEG 2014 weiter, wobei ihnen aber die Möglichkeit eröffnet wird auch an der Ausschreibung teilzunehmen.

(4) Alle Biomasetechnologien werden gemeinsam ausgeschrieben.

Eine Bezuschlagung der Gebote erfolgt nach Segmentierung in Anlagengröße (Größenklasse [GK]; GKI <500 kW, GKII 500 kW – 5 MW, GKIII >5 MW). Güllekleinanlagen (§ 46 EEG 2014) und Bioabfallanlagen (§ 45 EEG 2014) werden nicht ausgeschrieben.

(5) Die Teilnahme an der Ausschreibung erfordert als Präqualifikation eine Genehmigung (Vorabgenehmigung) sowie die Vorlage von Planungsunterlagen, aus denen hervorgeht, dass Neuanlagen die Voraussetzung für eine Flexibilisierung von min. 50% und Bestandsanlagen die Voraussetzung für eine Flexibilisierung von min. 20% haben. Ferner ist bei der Bewerbung eine geringe Erstsicherheit zu leisten und nach Erteilung des Zuschlags eine höhere Zweitsicherheit, die eine mögliche Pönale bei Nichtrealisierung absichert. Zum Erhalt der Akteursvielfalt wird die Höhe für kleinere Anlagen abgestuft.

(6) Es erfolgt eine einmal jährliche Ausschreibung. Bestandsanlagen können vor Auslaufen der EEG-Förderung an Ausschreibung teilnehmen. Beginn der Ausschreibung für Biomasseanlagen ist der 01.01.2017.

(7) Die Flexibilitätsprämie wird außerhalb der Ausschreibungen im EEG 2014 beibehalten.